

## **Voorwoord**

We zijn de eerste lichting die afstuderen als Master City Developer aan de Erasmus universiteit van Rotterdam. Ondanks dat de opleiding nieuw is, heeft het na twee jaar al een toegevoegd waarde gecreëerd voor de manier van werken bij vastgoedontwikkelingen in Nederland. Vooral de uitwisseling van de internationale ervaring omtrent de aanpak van gebiedsontwikkeling heeft gestimuleerd om anders te kijken naar het ontwikkelingsproces. De MCD<sup>®</sup> opleiding met haar integrale aanpak zal in de toekomst meer gebruikt gaan worden en dient een cultuur verandering te stimuleren bij de publieke en private sector.

Mijn onderzoek is een eerste stap naar een cultuurverandering en ik hoop dat de publieke en private sector zich gaan realiseren dat ze elkaar nodig hebben om een gebiedsontwikkeling in een stad tot een succes te maken.

Ten slotte wil ik Ed Nodzeman en Jos Sentel bedanken voor het meedenken over de opzet en de aanpak van mijn onderzoek en ING Vastgoed Ontwikkeling voor de mogelijkheid om deze studie te volgen. Ook mijn vriendin Natalie Sandmann en Marco van Hoek wil ik bedanken voor de ondersteuning en de begeleiding.

Veel lees plezier.

Erasmus University  
Master City Developer, MCD<sup>®</sup>  
2004-2005, Rotterdam.  
drs. E.J.H van Luijn  
ING Real Estate Development

## Samenvatting

De heer Mourik geeft aan in zijn boek “De regisserende gemeente” dat de gemeenten veel meer moeten uitbesteden om hun organisatie productiever te maken. “De gemeente dijen uit, maar produceren minder” geeft de heer Mourik aan. Ook de heer van ’t Verlaat geeft aan dat de rol van de grond- en ontwikkelingsbedrijven van de gemeenten aan forse verandering onderhevig zijn. Tevens is de afgelopen jaren gebleken dat de nieuwbouw productie zeer laag blijft, ondanks dat de vraag uit de markt blijft bestaan. Ook hebben de gemeenten het moeilijk om een grondexploitatie van een gebiedsontwikkeling sluitend te krijgen, zoals de projecten IJburg te Amsterdam en Leidse Rijn te Utrecht.

Is het niet tijd voor een meer marktgerichte aanpak bij gebiedsontwikkeling? Om dit te onderzoeken heb ik een marktgericht proces beschreven, waar in het begin van de ontwikkeling een intensieve samenwerking is tussen de gemeente en de ontwikkelaar, en tevens het bouw- en woonrijpmaken volledig wordt overgedragen aan de marktpartij. Dit proces heb ik getoetst bij gemeenten, landelijke ontwikkelaars en juristen met kennis op het gebied van Europese wetgeving. De volgende probleemstelling heb ik getracht te beantwoorden:

*Is het binnen een gebiedsontwikkeling mogelijk en gewenst als de ontwikkelaar het ontwerp en de uitvoering van het bouw- en woonrijpmaken volgens een meer marktgerichte proces gaat verzorgen en de gemeente meer controlerend gaat opereren. Wat zijn de voor- en nadelen van deze aanpak voor zowel de gemeente als de ontwikkelaar*

Uit het onderzoek is gebleken dat het marktgerichte proces steeds meer wordt toegepast bij gebiedsontwikkelingen. Zowel de gemeenten als de ontwikkelaars geven aan positief te zijn over het marktgerichte proces, maar vooral over de intensievere publiek private samenwerking in een vroegtijdig stadium. Zij benadrukken dat door de inbreng van de expertise van de ontwikkelaar in het begin van een gebiedsontwikkeling een beter stedenbouwkundig plan wordt gemaakt, wat een positieve invloed heeft op het verdere verloop van de ontwikkeling omtrent voortgang en exploitatie.

De ontwikkelaars vinden tegenwoordig dat de juiste afstemming tussen functies, stedenbouw en openbaar gebied essentieel is voor het succes van een gebiedsontwikkeling. Het is niet meer mogelijk door de kritische consument en de snelle marktveranderingen om alleen het vastgestelde programma van eisen te ontwikkelen zonder invloed te hebben op de stedenbouwkundige aspecten. De gemeenten geven wel aan dat de keuze van de marktpartij in dit proces belangrijker wordt. Ook de ontwikkelaars benadrukken dat door het volledig overnemen van de grond- en vastgoedexploitatie, men vertrouwen moet hebben in de gemeente en het leiderschap van een wethouder of een college.

Door de complexiteit en de lange ontwikkelingsperiode bij gebiedsontwikkelingen geven zij beide aan dat het marktgerichte proces meer toegepast gaat worden in de toekomst. Zij zien vooral op dit moment bij de gemeenten een besef ontstaan, dat een vroegtijdige samenwerking met een marktpartij ook positief kan zijn voor een gemeente in plaats van een bedreiging.

De gemeenten en ontwikkelaars hebben een meer genuanceerde mening over het andere aspect van het marktgerichte proces, het overdragen van het bouw- en woonrijpmaken. De gemeenten

geven aan dat het overdragen van het bouw en woonrijpmaken aansluit op de toekomstige organisatiestructuur van de gemeenten; meer kwaliteit, minder personeel, meer controleren en minder zelf uitvoeren. Zij willen de uitvoering en de coördinatie van het bouw- en woonrijpmaken overdragen, zodat de gemeente minder risico loopt en de gemeentelijke organisatie minder belast wordt. Daarentegen wil de politiek vaak invloed blijven houden op het proces bij belangrijke gebiedsontwikkelingen in de stad. Deze wens sluit niet aan bij het volledig overdragen van het bouw- en woonrijpmaken aan een ontwikkelaar.

De ontwikkelaars zijn bereid het bouw- en woonrijpmaken over te nemen, maar ze vinden in het marktgerichte proces de samenwerking en de invloed in de haalbaarheidsfase (visie, masterplan en stedenbouwkundig plan) het belangrijkste. Zij zien wel voordelen bij het overnemen van deze publieke taken, aangezien een betere afstemming en controle mogelijk is tussen de grond- en vastgoedexploitatie. Deze afstemming kan resulteren in een beter rendement op de commerciële ontwikkeling. Een nadeel is dat een groot risico wordt overgenomen in relatie met het ontwerp, de aanbesteding en de realisatie van het bouw- en woonrijpmaken. De ontwikkelaar stellen als voorwaarden dat duidelijke afspraken gemaakt moeten worden over het kwaliteitsniveau, de rol en de bevoegdheden van de gemeente, de aanbestedingsverplichtingen (Europese regelgeving) en de financiën (budgetten en risico premie). Tevens geven de ontwikkelaars aan dat bij complexe gebiedsontwikkelingen een participatie van de gemeente in de grondexploitatie gewenst kan zijn, aangezien de gemeente meer gestimuleerd wordt om gezamenlijke problemen of knelpunten op te lossen.

Door de opmerkingen van beide partijen op het overdragen van het bouw- en woonrijpmaken, kan de conclusie worden getrokken dat het marktgerichte proces niet bij alle gebiedsontwikkelingen gewenst is. Het marktgerichte proces kan wel toegepast worden bij gebiedsontwikkelingen met een minder complexe grondexploitatie. Om de marktgerichte aanpak te behouden bij gebiedsontwikkeling zijn twee varianten bedacht op het marktgerichte proces, die overeenkomen met de wensen van de gemeente en de ontwikkelaar bij een meer complexe en belangrijke gebiedsontwikkeling. Bij deze varianten blijft de publiek private samenwerking in de begin fase gehandhaafd, maar wordt een flexibiliteit gecreëerd voor de verdeling van het risico bij het bouw- en woonrijpmaken, bijvoorbeeld een gezamenlijk risico (50%-50%) of 100% verantwoordelijkheid voor de gemeente. Aangezien elke gebiedsontwikkeling vraagt om maatwerk, kunnen de gemeente en de ontwikkelaar op basis van hun wensen en hun voorwaarden per project een variant kiezen met een marktgerichte aanpak.

Tot slot is in het onderzoek duidelijk naar voren gekomen dat de Europese wetgeving veel invloed heeft op het marktgerichte proces omtrent een publiek private samenwerking en de aanbestedingsverplichtingen van opdrachten of werkzaamheden met een publiek karakter. Deze wetgeving heeft op dit moment geen directe belemmeringen voor het marktgerichte proces, maar vraagt wel om het nauwkeurig monitoren van de Europese en de Nederlandse Richtlijnen vanaf het begin van het ontwikkelingstraject. De gemeenten en de ontwikkelaars dienen de komende periode de Europese jurisprudentie in acht te nemen ten opzichte van de interpretatie van het transparantie beginsel, dat invloed kan hebben op de manier van samenwerken en de aanbestedingsverplichtingen van publieke diensten en werken onder de drempelwaarden.

## Inhoudsopgave

	<b>Pagina</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>1</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>2</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>6</b>
<b>2. Onderzoek</b>	<b>8</b>
2.1 Inleiding	8
2.2 Probleemstelling	8
2.3 Onderzoeksopzet	8
2.3.1 <i>Onderzoeksvragen</i>	9
2.3.2 <i>Doelstelling</i>	9
2.3.3 <i>Definitie gebiedsontwikkeling</i>	9
2.3.4 <i>Theoretisch kader</i>	9
2.3.5 <i>Onderzoeksmethoden</i>	10
<b>3. Theorie</b>	<b>12</b>
3.1 Inleiding	12
3.2 De drie invalshoeken theorie	12
3.3 Fase model	14
<b>4. Bouw en woonrijpmaken processen</b>	<b>16</b>
4.1 Inleiding	16
4.2 Standaard en marktgericht proces	16
4.2.1 <i>Initiatief</i>	17
4.2.2 <i>Planvorming</i>	18
4.2.3 <i>Realisatie</i>	20
4.2.4 <i>Beheer</i>	20
<b>5. Europese wetgeving</b>	<b>22</b>
5.1 Inleiding	22
5.2 Wetgeving	23
5.2.1 <i>Richtlijn Diensten</i>	24
5.2.2 <i>Richtlijn Werken</i>	25
5.2.3 <i>Zelfrealisatie</i>	25
5.2.4 <i>Overdragen aanbesteding</i>	26
5.3 Het marktgerichte proces	27
5.3.1 <i>Initiatief</i>	27
5.3.2 <i>Planvorming</i>	29
5.3.3 <i>Realisatie</i>	31

5.3.4 Beheer	32
<b>6. Onderzoek</b>	<b>33</b>
6.1 Inleiding	33
6.2 De gemeenten	33
6.3 De ontwikkelaars	37
6.4 De invloed Europese wetgeving	41
<b>7. Analyse</b>	<b>44</b>
7.1 Inleiding	44
7.2 Onderzoeksvragen	44
<b>8. Conclusie</b>	<b>51</b>
8.1 Inleiding	51
8.2 Onderzoek	51
8.3 Het marktgerichte proces	53
8.4 De drie invalshoeken theorie	56
8.5 Resumerend	58
<b>Literatuurlijst</b>	<b>60</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>62</b>
1. Overzicht drempelwaarden Europese Richtlijnen Diensten en Werken.	
2. Overzicht Diensten 1A en 1B van Europese Richtlijn Diensten	
3. Artikel Europees aanbesteden: het Coname-arrest (Italië, 2005), 2 augustus 2005	
4. Mortiere Arrest (Middelburg, 2001)	
5. Scala Arrest (Italië, 2001)	
6. Telaustria Arrest (Oostenrijk, 2000)	
7. Interview vragen juristen	
8. Interview vragen gemeenten ontwikkelaars	

## 1. Inleiding

In de MCD studie wordt veel gesproken over kwaliteit, integrale aanpak en proces management bij gebiedsontwikkeling. De aanwezige expertise op deze gebieden is bepalend voor een succesvolle gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkelaars en grote gemeenten beschikken over deze expertise door hun jarenlange betrokkenheid bij complexe gebiedsontwikkelingen. De kleine en middelgrote gemeenten en ontwikkelaars worstelen vaak met grootschalige en complexe gebiedsontwikkelingen die plaatsvinden in of buiten hun stad of dorp. Het gebrek bij deze organisaties aan kennis kan vervolgens invloed hebben op het proces, de exploitatie en uiteindelijk de kwaliteit van de ontwikkeling. Dit wordt bevestigd in het onderzoek van VROM in januari 2002 over de stagnatie van de woningbouw markt, waar men aangeeft dat er gebrek is aan professionele capaciteit bij de gemeente één van de hoofdoorzaken is<sup>1</sup>.

In Nederland heeft de gemeente een grote betrokkenheid bij gebiedsontwikkeling wat betreft grondposities, kwaliteitsbepaling, procesmanagement en het bouw- en woonrijpmaken. Deze coördinatie heeft vaak een grote invloed op de gemeentelijke organisatie. Daarnaast heeft ook de politiek veel invloed op de verschillende aspecten van een gebiedsontwikkeling, zoals visie, private en publieke functies en financiën. Dit complexe ontwikkelingsproces in Nederland leidt soms tot te lange ontwikkelingstrajecten zonder het gewenste resultaat. Is het daarom binnen de gebiedsontwikkeling tijd voor een andere rolverdeling tussen de publieke en private sector. De heer van 't Verlaat zegt hierover: "De rol van grond- en ontwikkelingsbedrijven is aan forse verandering onderhevig. Een interessante en zeer actuele vraag daarbij is in hoeverre deze rol door publieke dan wel private grond- en ontwikkelingsbedrijven wordt opgepakt en wat daarmee verbonden voor- en nadelen"<sup>2</sup>.

In het buitenland zijn voorbeelden (bv Olympisch kwartier Barcelona) waar de gemeente een andere rol en insteek heeft in gebiedsontwikkelingen. De standaard publieke manier van werken, ook wel government genoemd, wordt dan omgewisseld door governance; een manier van samenwerken tussen private en publieke organisatie met een gezamenlijk doel. David Harvey die dit begrip introduceerde, verwijst naar "a broader coalition of forces within which urban government and administration have only a facilitative and coordinating role to play"<sup>3</sup>. Bij governance is de gemeente initiatiefnemer om samen met marktpartijen een proces en een ontwikkeling op te zetten, waarbij taken en verantwoordelijkheden onderling worden afgestemd. Hierdoor zijn alle organisaties meer betrokken en voelen ze zich meer verantwoordelijk bij het gebiedsontwikkeling proces. Is de kans vervolgens dan groter dat de ontwikkeling beter gemanaged wordt en het project efficiënter en effectiever wordt gerealiseerd.

Is het dus voor een gemeente noodzakelijk om altijd coördinator en uitvoerder te zijn van de veel aspecten van gebiedsontwikkeling? "De gemeente moet er eigenlijk voor zorgen dat het

---

<sup>1</sup> Taskforce woningbouwproductie VROM, Januari (2002), *Achterblijvende woningbouwproductie problematiek en maatregelen*, blz 59.

<sup>2</sup> Dr Jan van 't Verlaat, (januari 2004) reader MCD, *Middelen geld en grond stedelijke gebiedsontwikkeling*, MCD opleiding Erasmus Universiteit Rotterdam, blz .2

<sup>3</sup> D. Harvey (1989), *From managerialisme to entrepreneurialisme: the transformation in urban Governance in late capitalism*, in: *Geografiska Annaler*, 71 (B/1), pp 3 –17

vastgestelde beleid of kwaliteitsniveau gerealiseerd wordt en moet zich niet teveel bezig houden met de uitvoering” zegt Ron den Ouden van de gemeente Beverwijk. Het komt tegenwoordig vaker voor dat de gemeente een minder grote betrokkenheid inneemt in het hele proces en het meer overlaat aan een private organisatie. De private en publiek partij bepalen dan samen de kwaliteit van de ontwikkeling in relatie met de omgeving of een vastgestelde visie, maar de gemeente laat vervolgens de uitvoering over aan de gebiedsontwikkelaar. Hierdoor is de gemeente meer controlerend en faciliterend in plaats van uitvoerend. In het onderzoek van de task force woningbouw (VROM) over achterblijvende woningbouw productie is ook naar voren gekomen als één van de maatregelen dat er meer samenwerking moet komen tussen de gemeente en de marktpartijen en er heldere afspraken gemaakt moeten worden<sup>4</sup>.

De volgende vraag kan dan gesteld worden: “Kan de ontwikkelaar bijvoorbeeld een belangrijk aspect van een gebiedsontwikkeling, zoals het bouw- en woonrijpmaken, overnemen van de gemeente, net zoals zij de ontwikkeling van woningen of winkels op zich nemen volgens de gestelde eisen van de gemeente?”

---

<sup>4</sup> Taskforce woningbouwproductie VROM, (Januari 2002), *Achterblijvende woningbouwproductie problematiek en maatregelen*, blz 61

## 2. Onderzoek

### 2.1 Inleiding

Een ontwikkelaar heeft ondanks zijn commerciële insteek vaak dezelfde doelstelling als de gemeente op het gebied van de infrastructuur en het bouw- en woonrijpmaken. Dit wordt bevestigd door de heer Bennema van ING Vastgoed Ontwikkeling (ING) die aangeeft dat de kwaliteit van het openbaargebied een belangrijke factor is voor de marktwaarde en de verkoopbaarheid van de verschillende functies. Bewoners, huurders of investeerder kijken tegenwoordig veel meer naar het totale gebied zoals de inrichting van het openbaargebied, de stedenbouwkundige opzet, groenvoorzieningen, de bereikbaarheid en de sociale veiligheid. ING kijkt niet alleen naar een woning of een winkelruimte, maar naar de integrale aanpak van een gebied en welke invloed dat heeft op de marktwaarde van de verschillende functies. De gemeente daarentegen wil volgens de heer de Wit van de gemeente Heemskerk een bepaalde kwaliteit realiseren met zo'n minder mogelijk risico en zoveel mogelijke invloed. Hierdoor ontstaat eigenlijk een gezamenlijke belang om de infrastructuur en het openbaar gebied vanaf het begin goed aan te pakken. In relatie met deze veronderstelling wil ik de volgende probleemstelling gaan onderzoeken.

### 2.2 Probleemstelling

*Is het binnen een gebiedsontwikkeling mogelijk en gewenst als de ontwikkelaar het ontwerp en de uitvoering van het bouw- en woonrijpmaken volgens een meer marktgerichte proces gaat verzorgen en de gemeente meer controlerend gaat opereren. Wat zijn de voor- en nadelen van deze aanpak voor zowel de gemeente als de ontwikkelaar*

### 2.3 Onderzoeksopzet

Voor het bouw- en woonrijpmaken kent Nederland een standaard manier van werken bij gebiedsontwikkelingen, waarbij de gemeente het openbaar gebied bedenkt, ontwerpt en uitvoert. De gebiedsontwikkelaar heeft weinig of geen invloed op het ontwerp en de kwaliteit van het openbaargebied en is niet betrokken in de haalbaarheidsfase. In dit onderzoek wordt dit proces het *standaard proces* genoemd. De gemeente maakt bij het standaard proces zelf het stedenbouwkundig plan met een beeldkwaliteitplan waar het bouw- en woonrijpmaken een onderdeel van is. Vervolgens gaat de gemeente het zelf het bouw- en woonrijpmaken ontwerpen en aanbesteden.

Een andere wijze kan zijn dat er meer samenwerking plaatsvindt tussen de gemeente en de ontwikkelaar in hele gebiedsontwikkelingsproces. De ontwikkelaar kan dan eerder betrokken worden bij de ontwikkeling en vervolgens taken van de gemeente overnemen omtrent het bouw- en woonrijpmaken. De gemeente zou dan meer een controlerende functie krijgen in plaats van uitvoerende functie. De gemeente blijft wel haar eisen aan het openbaar gebied, maar de ontwikkelaar ontwerpt en voert het uit. De gemeente controleert vervolgens of het ontwerp en de uitvoering voldoet aan de afgesproken eisen van het bouw – en woonrijpmaken. Dit proces noemen we het *marktgericht proces* en wil ik voorleggen en toetsen bij de gemeenten en ontwikkelaars. In het onderzoek wil ik achterhalen of dit mogelijk en gewenst is voor beide partijen, en wat de voor- en nadelen zijn.



### *2.3.1 Onderzoeksvragen*

In mijn onderzoek wil ik de volgende vragen stellen om een goede onderbouwing en een goed antwoord te geven op mijn probleemstelling. Deze vragen worden gesteld aan personen bij de gemeenten en ontwikkelaars en specialisten op het gebied van Europese wetgeving.

- Hoe wordt het bouw en woonrijpmaken in projecten in Nederland in het algemeen georganiseerd ?
- Zijn gemeenten en ontwikkelaars tevreden over het standaard proces bij gebiedsontwikkelingen en het uiteindelijke resultaat van het bouw- en woonrijpmaken?
- Hebben de gemeenten en de ontwikkelaars interesse of ervaring in een gebiedsontwikkeling waar een marktpartij het proces en de uitvoering van het bouw- en woonrijp maken overneemt volgens het marktgerichte proces?
- Welke voor- en nadelen zijn er voor de gemeenten en de ontwikkelaars als de ontwikkelaar de coördinatie en de uitvoering overneemt van het bouw- en woonrijpmaken volgens het marktgerichte proces en de gemeente meer gaat controleren en faciliteren?
- Welke voorwaarden stellen de gemeente en de ontwikkelaar om te participeren volgens het marktgerichte proces?
- Bestaan er juridische belemmeringen op het gebied van Nederlandse en Europese wetgeving om de werkzaamheden van het bouw- en woonrijpmaken te laten verzorgen door ontwikkelaars?
- Wat voor invloed heeft de Europese wetgeving op de samenwerking tussen de ontwikkelaar en gemeente omtrent het marktgerichte proces en het bouw- en woonrijpmaken.

### *2.3.2 Onderzoeksdoelstelling*

Met dit onderzoek probeer ik te achterhalen wat de mening is van een aantal de gemeenten en de ontwikkelaars om een meer marktgerichte aanpak te hanteren bij gebiedsontwikkeling. Wat zijn hun ervaringen met vroegtijdige een private en publieke samenwerking en welke redenen (voor- en nadelen) en welke voorwaarden hebben zij bij deze aanpak. Tevens is het doelstelling om een beeld te vormen hoe de gemeenten en de ontwikkelaars denken over het overdragen van bepaalde taken in het ontwikkelingsproces zoals het bouw- en woonrijpmaken.

### *2.3.3 Definitie gebiedsontwikkeling*

Ondanks dat elke gebiedsontwikkeling weer anders is en dus ook anders benaderd moet worden, dient er wel een definitie te worden opgenomen van de termijn gebiedsontwikkeling waarop mijn onderzoek is gebaseerd.

Een gebiedsontwikkeling is vaak een multi-functionele ontwikkeling (woningen, commercieel, parkeren, leisure of cultuur) in of buiten het stedelijke gebied met een omzet van minimaal €100 miljoen. Bij de gebiedsontwikkeling in dit onderzoek is de gemeente of ontwikkelaar eigenaar van de grond. De grondexploitatie oftewel het uitgeven van de grond kan gedaan worden door zowel de gemeente of de ontwikkelaar.

### *2.3.4 Theoretisch kader*

Gebiedsontwikkeling is een term die de afgelopen jaren pas meer aandacht heeft gekregen. Hierdoor bestaan nog niet vele theorieën over deze benadering. Tevens is gebiedsontwikkeling

een algemene termijn voor een complex en gevarieerde ontwikkeling, die elke keer weer anders verloopt. Hierdoor is het ook moeilijk om een theorie te vormen die van toepassing kan zijn op een gebiedsontwikkeling. Jan in 't Verlaat, die werkzaam is bij het ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Rotterdam en de Erasmus Universiteit heeft de afgelopen jaren veel ervaring op gedaan met gebiedsontwikkelingen in Rotterdam. Daarbij heeft hij zijn praktijk ervaring gebruikt om een wetenschappelijk vertaling te maken. De volgende twee theorieën van hem wil ik gebruiken in mijn onderzoek.

#### Het fasemodel

Dit model probeert de verschillende fases in beeld te brengen van een gebiedsontwikkeling. Ik wil het fasemodel gebruiken om het standaard en het marktgerichte proces schematisch in kaart te brengen met daarbij de samenwerking tussen gemeente en ontwikkelaar en het overdragen van het bouw- en woonrijpmaken.

#### De drie invalshoeken theorie

Met dit model geeft Jan in 't Verlaat aan dat drie belangrijke aspecten, ruimtelijke kwaliteit, functionele kwaliteit en financiën continue goed gemanaged dienen te worden gedurende het gebiedsontwikkeling traject. Deze insteek wil gebruiken om te analyseren of het marktgerichte proces beter kan verlopen en welke voor- en nadelen er zijn voor de gemeente en de ontwikkelaar.

#### *2.3.5 Onderzoeksmethoden*

De meeste kennis van gebiedsontwikkeling zit bij de personen zelf die betrokken zijn bij gebiedsontwikkelingen. Daarom is ook gekozen voor interviews als hoofd onderzoeksmethode. Daarnaast zal ik literatuur onderzoek doen naar gepubliceerde artikelen over dit onderwerp en documentatie over de Europese wetgeving omtrent de samenwerking tussen gemeente en marktpartijen en het aanbestedingsbeleid.

Door de hedendaagse invloed van de Europese wetgeving op publiek private samenwerking en het aanbestedingsbeleid heb ik eerst een aantal gesprekken gehad met specialisten op het gebied van de Europese wetgeving.

Om een goed beeld te krijgen van de publiek private samenwerking en het bouw- en woonrijpmaken proces in het verleden en op dit moment, heb ik vervolgens een aantal interviews met personen van gemeenten die ervaring hebben in projecten met het standaard en het marktgerichte proces. Zij kunnen de systemen vergelijken en aangeven waar de voordelen, nadelen en de eventuele problemen zitten. In deze interviews zullen concrete projecten naar voren komen die een bijdrage kunnen leveren aan het toetsen van het marktgerichte proces. Vervolgens ga ik gesprekken aan met marktpartijen om hun interesse en ervaring met het marktgerichte proces en het overnemen van het bouw- en woonrijpmaken te bespreken. Tevens dient naar voren te komen welke voor- en nadelen de ontwikkelaar zien en hoe ze hiermee om willen gaan omtrent het stellen van voorwaarden.

Met de volgende personen wordt een uitgebreid interview gehouden:

- Simmons & Simmons : Erik-Jan Stalenberg, jurist
- ING Real Estate Development : John Roghmans, bedrijfsjurist
- Gemeente Beverwijk : Ron den Ouden, Directielid grondbedrijf.
- Gemeente Heemskerk : Willem de Wit, projectleider Broekpolder.

- Gemeente Amersfoort : Arnoud Ashouwer, directeur grondbedrijf.
- AM Wonen : Sjoerd Quint, adjunct directeur
- Fortis Vastgoed Ontwikkeling : Udo de Goede, directeur commercieel
- Fortis Vastgoed Ontwikkeling : Willem van Dalen, senior ontwikkelaar
- ING Real Estate Development : Siebolt Bennema, directeur Projectmanagement

In de volgende twee hoofdstukken zal het theoretisch kader en het marktgerichte proces beschreven worden. In hoofdstuk 5 is een analyse opgenomen van de aanbestedingsregels van de Europese Commissie en de invloed daarvan op de beleidsontwikkeling en het marktgerichte proces. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van de toetsing van het marktgerichte proces bij gemeenten en ontwikkelaars en de invloed van Europese wetgeving op deze marktgerichte aanpak. In hoofdstuk 7 zal een analyse gegeven worden van het onderzoek op basis van de onderzoeksvragen. Ten slotte zal in het laatste hoofdstuk een conclusie geformuleerd worden van het onderzoek en wel effect dit heeft op het marktgerichte proces en de drie invalshoeken theorie van Jan van 't Verlaat.

### 3. Theorieën

#### 3.1 Inleiding

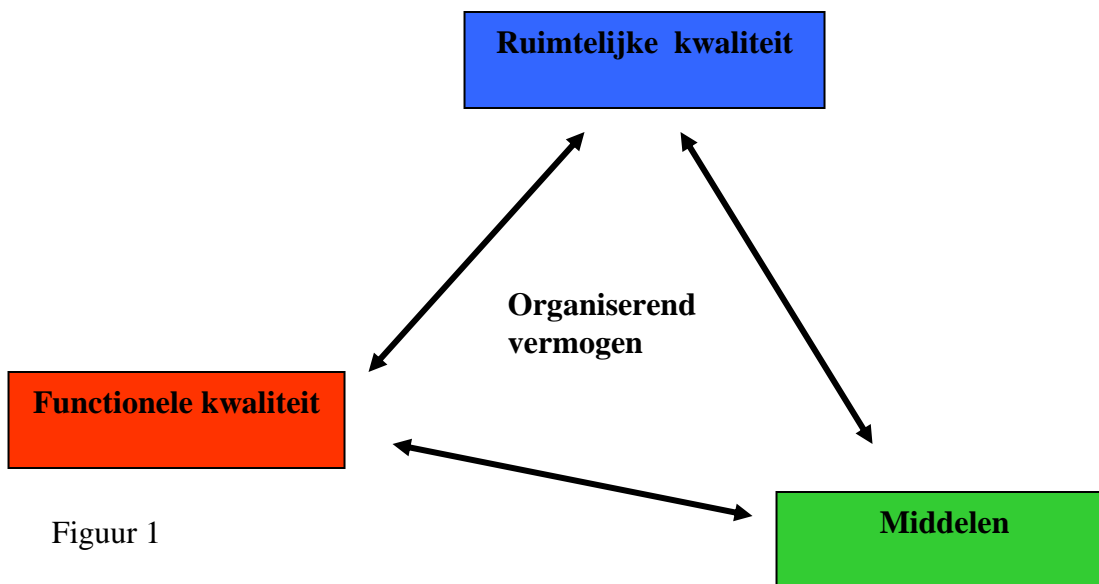
Om het standaard en marktgerichte proces met het bouw- en woonrijpmaken te schematiseren en te toetsen heb ik gekozen voor twee modellen van Jan van 't Verlaat die specifiek betrekking hebben op gebiedsontwikkeling:

- De drie invalshoeken theorie
- Het fase model

De modellen beschrijven welke fases een gebiedsontwikkeling doorloopt en welke belangrijke aspecten in een gebiedsontwikkeling integraal benaderd moeten worden om tot een goed resultaat te komen. Ik zal deze modellen gebruiken om het standaard en het marktgerichte proces te beschrijven en te analyseren.

#### 3.2 De drie invalshoeken theorie<sup>5</sup>

Gebiedsontwikkeling is een integraal proces waar allerlei aspecten invloed op elkaar kunnen hebben gedurende de ontwikkelingsperiode, zowel op een positieve als negatieve manier. De insteek is om een optimale balans te vinden tussen de verschillende aspecten. Doordat de looptijd van gebiedsontwikkelingen vaak lang zijn, ca 10 tot 15 jaar, is een geïntegreerde aanpak essentieel om een goed eind resultaat te krijgen. Jan in 't Verlaat heeft in zijn model drie hoofd invalshoeken gekozen die een belangrijke rol spelen bij gebiedsontwikkelingen<sup>6</sup>.



Figuur 1

<sup>5</sup> dr J. van 't Verlaat, (Augustus 2003), *Stedelijke gebiedsontwikkelingen in hoofdlijnen*, MCD opleiding Erasmus Universiteit Rotterdam, blz 40.

<sup>6</sup> Zie figuur 1

Bij het hoekpunt *Ruimtelijke kwaliteit* gaat het om stedenbouwkundige aspecten, zoals de opzet en een programma van een woonwijk met bijvoorbeeld een winkelcentrum inclusief de infrastructuur en het openbaar gebied. Bij de *middelen* draagt het om de financiën van de gebiedsontwikkeling, dus de totale grond- en vastgoedexploitatie. Bij de hoek *Functionele kwaliteit* ligt de nadruk op welke functies en welk programma gerealiseerd gaan worden in het gebied.

Volgens Jan van 't Verlaat heeft het model de volgende insteek: “Het optimalisatieproces moet er toe leiden dat alle drie hoekpunten zo goed mogelijk tot hun recht komen, in onderlinge samenhang. Daarbij zijn er allerlei relaties tussen de driehoekpunten. Ten dele zijn dat onderlinge spanningsvelden, ten dele versterken ze ook elkaar. Daarom mogen ze niet los van elkaar gezien worden. Enerzijds moet aan eisen vanuit elk van de hoekpunten worden voldaan en mogen die niet veronachtzaamd worden, anderzijds moet er toch ook terdege over en weer oog zijn voor de andere hoekpunten en moet er soms water in de wijn worden gedaan.”<sup>7</sup>

In de traditionele gemeente ontwikkelingen zoals beschreven in de inleiding ging het doorgaans volgens de heer van 't Verlaat alleen om een bilaterale afstemming tussen ruimtelijke kwaliteit en financiën. De gemeente formuleert een ambitie niveau waarna de afdelingen Stadsontwikkeling en Financiën een stedenbouwkundig plan opstellen met een financiële onderbouwing. “In deze tijd was het zelfs een “onderhandeling” tussen de beide afdelingen, omdat ze beide een aparte verantwoordelijkheid hadden, stedenbouw en financiën” geeft de heer van 't Verlaat aan<sup>7</sup>. Het geïntegreerde resultaat van de gebiedsontwikkeling was ondergeschikt aan het resultaat van de afzonderlijke afdelingen.

Langzamerhand is het besef gekomen dat marktkennis belangrijk is in het gehele ontwikkelingsproces, vooral in de begin fase van een gebiedsontwikkeling om uiteindelijk tot het gewenste overall resultaat te komen. Hierdoor ontstaat een trilateraal proces tussen de drie invalshoeken.

Een goede afstemming leidt tot een versterking van de invalshoeken. Bijvoorbeeld marktconforme woon- en winkelconcepten hebben invloed op of zijn afhankelijk van de stedenbouwkundige opzet. Tevens hebben ze een positief effect op de cash flow van de grondexploitatie, aangezien de functies verkocht worden. Het formuleren van de vraagbehoefte uit de markt in een periode van bijvoorbeeld 10 jaar vraagt om een visie en expertise van een marktpartij en niet een onderzoeksbureau die producten baseert op cijfermatig onderzoek. De marktpartij neemt uiteindelijk het risico van de vastgoed ontwikkeling en wil daardoor in het begin meedenken met de producten.

De driehoeksverhouding moet niet alleen in het begin maar juist gedurende het gehele traject bewaakt worden. Tijdens een gebiedsontwikkeling zijn er veel kansen en bedreigingen. Het is juist de kunst om bedreigingen te minimaliseren en op het juiste moment de kansen te grijpen. Bijvoorbeeld het aankopen van strategische posities in een vroeg stadium kan de totale

---

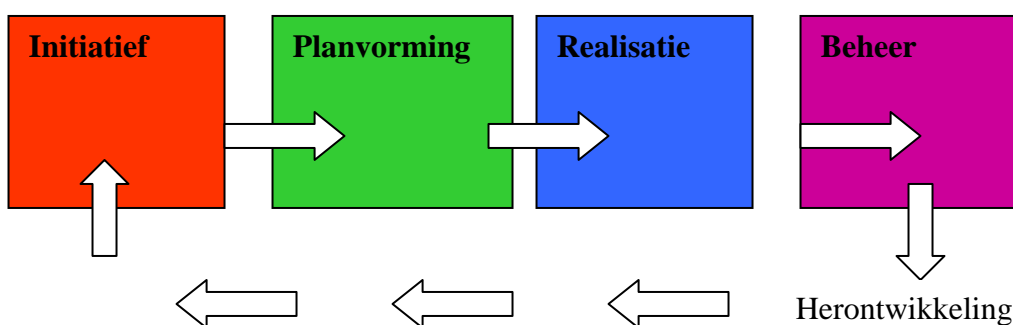
<sup>7</sup>dr J. van 't Verlaat, (Augustus 2003), *Stedelijke gebiedsontwikkelingen in hoofdlijnen*, MCD opleiding Erasmus Universiteit Rotterdam, blz 41 en 42.

ontwikkeling optimaliseren omtrent ruimtelijke kwaliteiten en middelen<sup>8</sup>. Ook het signaleren van nieuwe markttrends en ontwikkelingen kunnen bijdragen aan de gebiedsontwikkelingen.

Deze integrale aanpak volgens de theorie van heer van 't Verlaat vraagt wel om een goed proces management en een goede samenwerking tussen de gemeente en marktpartij. Het onderzoek zal uitwijzen of het marktgerichte proces overeenkomt met deze integrale aanpak en een stimulerende werking heeft op de achterliggende visie.

### 3.3 Fase model<sup>9</sup>

Gebiedsontwikkeling kan volgens het fase model van de heer van 't Verlaat ingedeeld worden in vier fases, waarna een bepaalde periode het proces opnieuw kan beginnen als eventueel een herontwikkeling gaat plaatsvinden. Dit model gebruik ik om het standaard proces en het marktgerichte proces van gebiedsontwikkeling schematisch te beschrijven, zodat het beter getoetst en geanalyseerd kan worden.



Figuur 2

#### *Initiatief fase*

In deze fase start de gebiedsontwikkeling op initiatief van een gemeente of een marktpartij. Een gemeente wil bijvoorbeeld uitbreiden een woonwijk ontwikkelen of een verouderd winkelcentrum opknappen.

In deze fase wordt een analyse gemaakt van het gebied omtrent mogelijkheden, knelpunten, kansen en bedreigingen, oftewel een SWOT analyse. Er wordt vanuit deze analyse een ambitie geformuleerd hoe de beleidsontwikkeling er uit moet gaan zien. De omgevingsfactoren, draagvlak en haalbaarheid zijn aspecten die meegenomen moeten worden in het ambitie niveau.

#### *Planvormingfase*

In deze fase probeert men de vastgestelde ambitie te vertalen in stedenbouwkundig plan, waardoor een beeld ontstaat van de gebiedsontwikkeling. Het openbaar gebied oftewel bouwen en woonrijpmaken is een onderdeel van de stedenbouwkundige opzet, waarbij het gewenste kwaliteitsniveau vaak wordt opgenomen in een beeldkwaliteitplan. Vervolgens worden de gebouwen ontworpen door de ontwikkelaar volgens de stedenbouwkundig plan en een beeldkwaliteitplan.

<sup>8</sup> Dr. G. Wigmans (2004), *Integrale gebiedsontwikkeling, Het stationsgebied 's Hertogenbosch*, blz 324.

<sup>9</sup> dr J. van 't Verlaat, (Augustus 2003), *Stedelijke gebiedsontwikkelingen in hooflijnen*, MCD opleiding Erasmus Universiteit Rotterdam, blz 37.

De kwaliteit van het stedenbouwkundig plan is bepalend of de gebiedsontwikkeling uiteindelijk gerealiseerd gaat worden. Deze kwaliteit is bijvoorbeeld de flexibiliteit om in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen en wensen. Het organiserend vermogen uit de drie invalshoeken theorie is belangrijk in deze planvormingfase, aangezien er geschakeld moet worden tussen tal van belangen en verschillende meningen om tot een goed plan te komen.

#### *Realisatiefase*

In deze fase dienen de opgestelde plannen gerealiseerd te worden. Tijdens de realisatie fase ontstaan allerlei soorten problemen die opgelost moeten worden met behoud van het ambitie niveau. Aangezien ambities en stedenbouwkundige plannen jaren geleden zijn vastgesteld, komt het voor dat plannen niet meer voldoen aan de hedendaagse wensen en dat aanpassing noodzakelijk is. Een goede samenwerking tussen de gemeente en ontwikkelaar kan dus gewenst zijn, aangezien een gebiedsontwikkeling een dynamisch proces is en onderhevig is aan veranderingen door interne en externe factoren. Ook de opzet van de functies en het bouw- en woonrijpmaken kan dus veranderen gedurende het traject. Een duurzaam stedenbouwkundig plan met een flexibele grondexploitatie is dus een must om de mogelijkheid te hebben om te kunnen inspelen op veranderingen in de samenleving en de markt.

De aanbesteding van het bouw- en woonrijpmaken is ook een onderdeel van deze fase, waarbij een Europese aanbestedingrecht van toepassing is.

#### *Beheerfase*

Als het project gerealiseerd is, komt er een beheer fase van het openbaar gebied en de gebouwen. Aangezien het beheer veel invloed heeft op de duurzaamheid van het gebied, moet vanaf het begin aandacht zijn voor dit onderwerp. Indien in het stedenbouwkundig plan bijvoorbeeld aandacht wordt besteed aan veiligheid en sociale interactie, verlengt dit de bestaansduur van het gebied en is intensieve herontwikkeling niet nodig.

Omtrent het beheer van gebieden zien we steeds vaker een gezamenlijke aanpak tussen gemeente en markt voor bijvoorbeeld het openbaar gebied van een winkelcentra of een woongebied. De markt realiseert zich dat het beheer en de kwaliteit van het openbaar gebied invloed heeft op de functies daar omheen.

#### *Herontwikkeling*

Het niveau van het openbaar gebied en bepaalde functies kunnen later leiden tot een noodzakelijke herontwikkeling van bepaalde gebieden of projecten, waarbij gebouwen nieuwe functies krijgen of het openbaar gebied aangepast wordt. Dit noemt men herontwikkeling. Het is vaak verstandig om niet te lang te wachten met het aanpakken van negatieve aspecten in een buurt. Een gebied kan snel afglijden, waardoor een totale herontwikkeling van een gebied noodzakelijk is. Het heeft de voorkeur om gedurende de ontwikkeling van de buurt te blijven investeren in nieuwe functies en het beheer en onderhoud van het openbaar gebied.

In de volgende hoofdstukken zullen deze twee modellen gebruikt worden om het proces van bouw en woonrijpmaken te beschrijven en het marktgerichte proces te analyseren en te optimaliseren.

## **4. Bouw- en woonrijpmaken processen**

### 4.1 Inleiding

In het verleden en ook nog bij de grote woningbouw uitbreiding van Nederland in de jaren negentig volgens de Vierde Ruimtelijke Nota Extra (VINEX) eiste de gemeente een dominante rol op in de totale ontwikkeling van deze woonwijken. De gemeente bepaalde alleen het programma, het stedenbouwkundig ontwerp en verzorgde ook vaak de grondexploitatie. Het government principe had de overhand bij de gemeenten in deze periode en het werd tevens gestimuleerd vanuit de overheid, die invloed had op het te realiseren programma, zoals 30% sociale woningbouw. De gemeenten hebben hierdoor veel invloed op de ontwikkeling, maar ze hadden daarentegen ook een hoog financieel risico.

Veel gemeenten hadden weinig ervaring met grote gebiedsontwikkeling en hun organisatie beschikte niet over voldoende expertise en was niet op de juiste manier georganiseerd. De VINEX ontwikkelingen hebben veel invloed gehad op de organisatiestructuur en de gewenste expertise bij de gemeenten.

De ontwikkelaars hadden in deze periode weinig invloed op de hierboven beschreven ontwikkelingsaanpak, aangezien het programma en stedenbouwkundige opzet al was vastgesteld door de gemeente. Zij hadden graag hun expertise van de markt, op dit moment en in de toekomst, willen inbrengen bij het opstellen van een stedenbouwkundig plan dat kan in spelen op de toekomst. Grote VINEX locaties zoals Leidsenveen te Den Haag, Leidse Rijn te Utrecht of IJburg te Amsterdam hebben het moeilijk gehad de afgelopen periode om de voortgang er in te houden.

De vraag is dan ook of de gemeente en de ontwikkelaar een andere rol willen innemen binnen een gebiedsontwikkeling met een meer intensieve samenwerking. Doordat meer betrokkenheid ontstaat van de ontwikkelaar in de begin fase en de gemeente meer faciliterend en controlerend gaat opereren, kan het ontwikkelingsproces misschien beter verlopen.

Om deze vraag te beantwoorden beschrijf ik in het volgende gedeelte van dit hoofdstuk twee ontwikkelingsprocessen bij gebiedsontwikkeling het standaard proces<sup>10</sup> en het marktgerichte proces<sup>11</sup>. Het marktgerichte proces wordt vervolgens getoetst bij een aantal organisaties om te analyseren of dit proces gewenst en beter is voor beide partijen.

### 4.2 Standaard en marktgericht proces

De vier hoofdfases van het fase model gebruik ik om het ontwikkelingsproces en het bouw- en woonrijpmaken proces te beschrijven, en de rol van de gemeente en ontwikkelaar daarin. Hierdoor ontstaat een overzichtelijk beeld hoe de samenwerking is tussen de gemeente en de ontwikkelaar en waar de verantwoordelijkheden en risico liggen.

---

<sup>10</sup> Zie figuur 3

<sup>11</sup> Zie figuur 4



De vier hoofdfases heb ik onderverdeeld in een aantal deelfases of producten om het proces te kunnen beschrijven en het marktgerichte model te kunnen toetsen bij zowel de gemeenten als bij de ontwikkelaars.

<b>Fases</b>	<b>Initiatief</b>	<b>Planvorming</b>	<b>Realisatie</b>	<b>Beheer</b>
Deelfases	Haalbaarheidsanalyse	Stedenbouwkundig	Aanbesteden	Onderhoud
	Masterplan	Beeldkwaliteit	Uitvoeren	
		Ontwerp		

In het standaard en marktgerichte proces kunnen de partijen in een fase een bepaalde rol spelen. De verschillende rollen zijn als volgt omschreven:

<i>Opdrachtgever</i>	Geeft opdracht aan een externe organisatie en betaalt tevens de werkzaamheden
<i>Verantwoordelijk</i>	Is verantwoordelijk voor de werkzaamheden en heeft uiteindelijk de eindverantwoordelijkheid en draagt het risico omtrent het resultaat van de werkzaamheden
<i>Coördinator</i>	Coördineert de werkzaamheden en is verantwoordelijk voor het resultaat, maar hoeft niet volledig eindverantwoordelijke te zijn
<i>Participerend</i>	Neemt deel aan bijeenkomsten en workshops, maar hoeft niet verantwoordelijkheid te dragen.
<i>Taakstellend</i>	Stelt eisen aan uitgangspunten en werkzaamheden, die contractueel worden opgenomen en verplicht uitgevoerd moeten worden.
<i>Controlerend</i>	Controleert of de eerder vastgestelde eisen goed zijn verwerkt in de plannen

In het standaard proces is de gemeente zowel leidend in de ontwerpfase van de visie als bij het bouw- en woonrijpmaken, waarbij de ontwikkelaar wordt geïnformeerd in plaats van betrokken te zijn. Bij het marktgerichte proces is de marktpartij vanaf het begin betrokken en neemt hij het bouw en woonrijpmaken over van de gemeente.

In het volgende gedeelte wordt per fase conform de opzet van het fase model een analyse gegeven van de overeenkomsten en verschillen van de beide processen.

#### 4.2.1 Initiatief

##### Standaard proces

Zoals beschreven in de inleiding van dit hoofdstuk doet de gemeente in het standaard proces met vaak een externe adviseur of stedenbouwkundige een haalbaarheidsanalyse. Het ambitie niveau voor de gebiedsontwikkeling wordt door middel van SWOT analyse bepaald door de gemeente. In de haalbaarheidsanalyse wordt met een Masterplan een globaal programma met ambities geformuleerd en tevens een inschatting gemaakt van de grond- en vastgoedexploitatie zoals kosten van het bouw- en woonrijpmaken. Ook externe aspecten zoals archeologisch onderzoek of kabel en leidingen dienen meegenomen te worden in deze analyse, aangezien ze veel invloed kunnen hebben op het bouw- en woonrijpmaken van het gebied. Ontwikkelaars worden in het standaard proces niet betrokken bij de haalbaarheidsfase of het opstellen van een Masterplan.

### Standaard proces

	Initiatief	Planvorming			Realisatie		Beheer
Rol \ fases	Haalbaarheid Ambitie	Stedenbouwkundig plan	Beeldkwaliteit plan	Ontwerp	Aanbesteden	Uitvoeren	Onderhoud
<b>Gemeente</b>	Opdrachtgever Verantwoordelijk Coördinator	Opdrachtgever Verantwoordelijk Coördinator	Opdrachtgever Verantwoordelijk Coördinator	Opdrachtgever Verantwoordelijk Coördinator	Opdrachtgever Verantwoordelijk Coördinator	Opdrachtgever Verantwoordelijk Coördinator	Opdrachtgever Verantwoordelijk Coördinator
<b>Ontwikkelaar</b>	Nog niet bekend	Nog niet bekend	Nog niet bekend	Geïnformeerd	Niet betrokken	Geïnformeerd	Niet betrokken

Figuur 3

Samenwerkings-  
overeenkomst

### Marktgericht proces

	Initiatief	Planvorming			Realisatie		Beheer
Rol \ fases	Haalbaarheid Ambitie	Stedenbouwkundig plan	Beeldkwaliteit plan	Ontwerp	Aanbesteden	Uitvoeren	Onderhoud
<b>Gemeente</b>	Opdrachtgever Verantwoordelijk Participierend	Opdrachtgever Verantwoordelijk Participierend	Opdrachtgever Verantwoordelijk Participierend	Taakstellend Controlerend	Taakstellend Controlerend	Taakstellend Controlerend	Opdrachtgever Verantwoordelijk Coördinator
<b>Ontwikkelaar</b>	Opdrachtgever Coördinator	Opdrachtgever Coördinator	Opdrachtgever Coördinator	Opdrachtgever Verantwoordelijk Coördinator	Opdrachtgever Verantwoordelijk Coördinator	Opdrachtgever Verantwoordelijk Coördinator	Overdragen aan gemeente of andere
<b>Bewoner Belegger</b>							Opdrachtgever Verantwoordelijk Coördinator

Intentie-  
overeenkomst

Samenwerkings-  
overeenkomst

Figuur 4

### Marktgericht proces

In het marktgericht proces formuleert de ontwikkelaar samen met de gemeente een bepaald ambitie niveau en controleert vervolgens de haalbaarheid van deze visie met het uitwerken van een Masterplan. Er wordt een intentie overeenkomst getekend voor een haalbaarheidsanalyse en een stedenbouwkundig plan. In de intentieovereenkomst worden de doelstellingen en randvoorwaarden opgenomen van zowel de gemeente als de ontwikkelaar.

De ontwikkelaar wordt eerder in het proces betrokken, zodat zij haar markt- en proces kennis kan inbrengen en omdat de ontwikkelaar het risico's van het bouw- en woonrijpmaken gaat overnemen. De ontwikkelaar wordt hierdoor medeopdrachtgever van externe organisaties, brengt haar markt expertise in en kan de coördinatie over van de gemeente van verschillende workshops.

De gemeente blijft wel de eindverantwoordelijke vanwege haar publieke verplichting om een gebiedsontwikkeling te realiseren.

### *4.2.2 Planvorming*

#### Standaard proces

Volgens het standaard proces maakt de gemeente conform de haalbaarheidsanalyse een stedenbouwkundig plan met een stedenbouwkundig bureau. Verschillende afdelingen zoals stedenbouw, verkeer en financiën van de gemeente zijn betrokken bij het ontwerp van een stedenbouwkundig plan. Indien het stedenbouwkundig plan met een beeldkwaliteitplan is vastgesteld, gaat de gemeente het bouw- en woonrijpmaken verder ontwerpen en uitwerken om aan te besteden. In het standaard proces wordt een marktpartij geselecteerd op haar ontwerpen en financiële onderbouwing die gebaseerd zijn op de uitgangspunten van het stedenbouwkundig plan en beeldkwaliteitplan. De uitgangspunten omtrent het bouw en woonrijpmaken staan vast en worden ter informatie overhandigd aan de ontwikkelaar. Bij de uitwerking van het bouw en woonrijpmaken wordt de ontwikkelaar geïnformeerd over de ontwerpen en de planning. De ontwikkelaar heeft geen invloed op het ontwerp en de planning. De gemeente is voor 100% opdrachtgever en coördinator in dit proces.

#### Marktgerichte proces

Bij het marktgerichte proces wordt de ontwikkelaar nu mede opdrachtgever. De gemeente en ontwikkelaar geven samen opdracht aan een stedenbouwkundig bureau om samen het Masterplan uit te werken volgens de vastgestelde de visie en ambitie niveau . Meestal is de gezamenlijke deze opdracht al verleend in de initiatief fase, aangezien een stedenbouwkundige bureau vaak opdracht krijgt voor zowel een Masterplan als het stedenbouwkundig plan..

Hierdoor ontstaat bij het maken van het basis document voor de gebiedsontwikkeling, het stedenbouwkundig plan, wat een product is van de wisselwerking tussen de gemeente en de markt. De ontwikkelaar krijgt op deze wijze invloed op het stedenbouwkundig plan en dus ook de gelegenheid om een betere afstemming te realiseren tussen de ruimtelijke en functionele kwaliteiten en financiën. De ontwikkelaar krijgt zo tevens invloed op het proces en de inhoud van het bouw- en woonrijpmaken. Dit is wenselijk, omdat de ontwikkelaar zowel het risico van de vastgoed exploitatie als het bouw en woonrijpmaken op zich neemt. De ontwikkelaar kan in dit proces de coördinatie overnemen van de gemeente omtrent de workshops om tot een

stedenbouwkundig plan te komen. De gemeente blijft wel betrokken en is eindverantwoordelijke voor het stedenbouwkundig plan door haar publieke taak om de ontwikkeling te realiseren.

Indien het stedenbouwkundig plan is vastgesteld kan een samenwerkingsovereenkomst getekend worden, waarin afspraken worden gemaakt over de bevoegdheden en risico's van zowel het bouw- en woonrijpmaken als de vastgoedontwikkeling. De ontwikkelaar zal in dit model het ontwerp en de uitvoering van het bouw en woonrijpmaken verzorgen op basis van een afgesproken budget. De kwaliteitseisen van het bouw- en woonrijpmaken zijn vastgesteld in het beeldkwaliteitplan en het stedenbouwkundig plan.

Vervolgens gaat de ontwikkelaar het ontwerp starten van het bouw- en woonrijpmaken parallel aan de ontwikkeling van het vastgoed. De gemeente controleert of de ontwerpen voldoen aan het afgesproken kwaliteitsniveau en faciliteert de ontwikkelaar bij publiekrechtelijke werkzaamheden. De gemeente is in dit proces controlerend in plaats van uitvoerend en de ontwikkelaar is uitvoerend en risicodragend.

#### *4.2.3 Realisatie*

##### Standaard proces

In het standaard proces verzorgt de gemeente de aanbesteding van het bouw en woonrijpmaken en controleert dat werkzaamheden ook gerealiseerd worden voor wat betreft planning en kwaliteit. De gemeente is verantwoordelijk en draagt het risico voor de uitvoering. De ontwikkelaar wordt in deze fase geïnformeerd wanneer het bouw- en woonrijpmaken gestart en opgeleverd wordt in een bepaalde deelfase.

##### Marktgericht proces

Bij het marktgerichte proces regelt de ontwikkelaar de aanbesteding en maakt afspraken met de aannemer over de voortgang en de kwaliteit. De ontwikkelaar heeft de coördinatie over de uitvoering van het bouw- en woonrijpmaken en informeert de gemeente over de voortgang. De gemeente controleert het aanbestedingsdocument en of de aanbesteding op de juiste manier is verlopen. Tevens zal de gemeente vaststellen bij de uitvoering of de werkzaamheden overeenkomen met de afgesproken kwaliteit volgens het stedenbouwkundig plan en het beeldkwaliteitplan. De ontwikkelaar heeft in het marktgerichte proces het uitvoeringsrisico overgenomen van de gemeente.

#### *4.2.4 Beheer*

##### Standaard proces /Marktgericht proces

De gemeente blijft eigenaar van het openbaar gebied en gaat deze gebieden ook onderhouden. Er is ook een mogelijkheid volgens het marktgericht proces om gedeeltes van het openbaar gebied over te dragen aan bewoners of winkeliers. De ontwikkelaar kan afspraken maken met derde over het gebruik en onderhoud van deze gebieden. De gemeente blijft echter controle houden of het onderhoud goed wordt verzorgd op basis van de afspraken die gemaakt zijn tussen de ontwikkelaar en bewoners of winkeliers.

De Europese wetgeving speelt een belangrijke rol in het marktgerichte proces omtrent de samenwerking tussen de ontwikkelaar en de gemeente en bij de aanbestedingverplichting van diensten of werkzaamheden met een publiek karakter. Voor het standaard proces zijn de Europese Richtlijnen redelijk duidelijk, maar bij een nauwe samenwerking tussen de gemeente en een ontwikkelaar ligt dat anders. In het volgende hoofdstuk zal ik de invloed van de Europese Richtlijnen op het marktgerichte proces nader omschrijven.

## 5. Europese wetgeving

### 5.1 Inleiding

In de eerste oriënterende literatuur studies kwam direct naar voren dat de Europese wetgeving veel invloed heeft op mijn onderzoek. Daarom zal ik in dit hoofdstuk specifiek in gaan op de Europese wetgeving met betrekking tot aanbestedingen, de recente jurisprudentie, de vertaling naar de praktijk en de invloed op mijn onderzoek. Om een goed beeld te krijgen van de interpretatie van het EG-Verdrag en de Europese Richtlijnen omtrent Europese aanbesteding en private en publieke samenwerking, heb ik eerst een aantal gesprekken gevoerd met specialisten op dit gebied, de heer Stalenberg van Simmons & Simmons, en de bedrijfsjurist van ING Real Estate Development, de heer Roghman, die beide veel praktijk ervaring hebben op dit gebied. Het volgende hoofdstuk is geschreven naar aanleiding van deze gesprekken en het literatuur onderzoek. In het eerste gedeelte wordt de Europese wetgeving behandeld. Vervolgens wordt beschreven welke invloed deze wetgeving heeft op het marktgerichte proces voor het bouw- en woonrijpmaken.

De Europese wetgeving met haar richtlijnen voor de aanbesteding van publieke/openbare diensten of werken eist de afgelopen periode een steeds meer dominante rol op. Zo wordt er strenger gekeken naar het aanbestedingsgedrag van gemeenten en de samenwerkingsvormen tussen marktpartij en overheidsinstelling bij gebiedsontwikkelingen.

In de gemeente Amersfoort is bijvoorbeeld een Europees onderzoek gestart naar een publiek-private samenwerking met betrekking tot de nieuwe woonwijk Vathorst<sup>12</sup>. Deze wijk wordt ontwikkeld door een grondexploitatie maatschappij (GEM) waar in zowel de gemeente als de marktpartijen participeren.. Er was sprake van een ingewikkelde juridische pps- constructie. De Europese Commissie onderzocht deze constructie en concludeerde dat de gemeente Amersfoort diverse opdrachten ten onrechte niet Europees aanbesteed (een sanering en opdracht voor sociale woningbouw), maar ook dat de GEM een zogenaamde publiekrechtelijke instelling was, waarop de Europese aanbestedingsrichtlijnen van toepassing zijn. De GEM had verschillende opdrachten voor bouw- en woonrijpmaken daarom Europees moeten aanbesteden. Bovendien zou de gemeente Amersfoort zelfs zijn private samenwerkingspartners in die GEM niet zonder aanbesteding hebben mogen kiezen. De overheid wordt door de Europese Commissie met dit voorbeeld project onderdruk gezet om antwoord te geven op verschillende aanbestedingsvraagstukken in Nederland. Indien blijkt dat de Richtlijnen niet zijn gevolgd zal de Staat een boete kunnen krijgen. Voor de gemeente kan de uitkomst van deze onderzoeken en de opgelegde boete ook gevolgen hebben, omdat de aanbestedingen eventueel opnieuw gedaan moeten worden en de boete aan de Staat kan worden overgeheveld aan de desbetreffende gemeente.

De heer Remkes stuurde vorig jaar een brandbrief naar de gemeenten dat de naleving van Europese aanbestedingsrichtlijnen buitengewoon slecht is. Daarbij gaf hij aan dat eventuele boetes dwangsommen doorgelegd zullen worden aan de gemeenten. Bovendien kunnen accountants goedkeuring aan de jaarrekening van de gemeente onthouden<sup>13</sup>.

Uit dit voorbeeld blijkt wel dat de juridische hand van Europese Commissie omtrent aanbestedingsbeleid duidelijk aanwezig is in Nederland en dat het er naar uitziet dat die in de toekomst nog zeker aanwezig zal blijven

---

<sup>12</sup> Artikel Aedes – Magazine 9 (mei 2005), *Vathorst*

<sup>13</sup> Mr E.J. Stalenberg (Juli augustus 2005), *Werk in uitvoering*, Simmons & Simmons, blz 3.

In de jaren tachtig en negentig kwam het regelmatig voor dat een ontwikkelaar het bouw en woonrijpmaken realiseerde in een samenwerkingsvorm met de gemeente zonder een uitgebreide aanbesteding. Door de Europese en nationale wetgeving is dit niet meer mogelijk. Van belang zijn met name de Richtlijn Diensten en Richtlijn Werken. Daarnaast zijn ook de Europese Beginselen van het Europese verdrag: het non-discriminatie en transparantie beginsel van toepassing op kort gezegd overheidsopdrachten voor werken en diensten. Deze twee beginselen spelen bovendien een belangrijke rol in toekomstige ontwikkelingen in het aanbestedingsrecht<sup>14</sup>. Het doel van de Europese aanbestedingsrichtlijnen is een open markt en een eerlijke concurrentie te bevorderen. De Europese commissie geeft in het kader van het transparantiebeginsel aan dat openbare aanbestedingen niet alleen zullen leiden tot bevordering van de interne markt, maar zullen tevens leiden tot een rationeler en doelmatiger gebruik van overheidsmiddelen, ook in de gevallen dat de bedragen onder het drempel bedrag liggen<sup>15</sup>. Op dit gebied kent het aanbestedingsbeleid nog vele grijze gebieden, omdat jurisprudentie ontbreekt. Elke lidstaat of organisatie interpreteert deze wetgeving op eigen wijze. De komende periode zal meer jurisprudentie verschijnen, naast het Mortiere Arrest (gemeente Middelbrug), Telaustria Arrest (Oostenrijk) en Scala Arrest (Italië), over de toepassing van de Europese en nationale wetgeving omtrent aanbesteding en publiek en private samenwerking<sup>16</sup>.

## 5.2 Wetgeving

Er zijn twee Europese Richtlijnen die relevant zijn bij de ruimtelijke inrichting en haar beheer; Richtlijnen Diensten en Richtlijnen Werken. Nederland heeft twee reglementen opgesteld naar aanleiding van deze Europese Richtlijnen; voor de Richtlijnen Werken is dit het Uniform Aanbestedingsreglement EG 1991 (UAR-EG 1991) en voor Richtlijnen Diensten is dit het Aanbestedingsreglement voor diensten EG 2000 (ArvD-EG 2000)<sup>14</sup>. De lagere gemeenten zijn niet verplicht deze nationale reglementen te volgen, zij kunnen ook kiezen om de Europese richtlijnen te volgen.

Een kanttekening kan geplaatst worden bij deze Nederlandse reglementen. Door het dominant toepassen van het transparantie beginsel door de Europese Commissie en de discussie omtrent de aanbesteding onder de drempelwaarde is het Nederlandse UAR niet meer volledig toepasbaar. In de UAR is een aantal onderhandse aanbestedingsprocedures opgenomen die volgens de letterlijke vertaling van het transparantie beginsel niet meer gebruikt mogen worden<sup>15</sup>. Dit geeft aan hoe onduidelijk op dit moment de regelgeving omtrent het aanbestedingen is in Nederland.

Een van de arresten die de toepassing van het transparantie beginsel heeft versterkt, is het Telaustria Arrest. Uit dit Arrest volgt dat aanbestedende diensten bij het vergeven van alle overheidsopdrachten, ook als zij niet (geheel) onder de reikwijdte vallen van de Europese aanbestedingsrichtlijnen, zoals bijvoorbeeld opdrachten onder de drempel of zogenaamde concessies, het transparantie beginsel moeten eerbiedigen, hetgeen zou inhouden dat aan elke

---

<sup>14</sup> Ministerie van Financiën Kenniscentrum pps (januari 2004), *Europese aanbesteding bij pps gebiedsontwikkelingen*, blz 10

<sup>15</sup> mr. J.C. van de Water (maart 2004), *Nader uitleg van het transparantiebeginsel leidt tot heroverweging bestaande onderhandse aanbestedingspraktijk*, artikel in B&G

<sup>16</sup> Zie bijlagen en [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl)

potentiële inschrijver een passende mate van openbaarheid moet worden gegarandeerd,” aldus het Europese Hof van Justitie. Op deze manier kan worden gecontroleerd of geen sprake is van een schending van het non-discriminatiebeginsel (toetsing van de procedure op partijdigheid)<sup>17</sup>. Volgens de Europese Commissie betekent dat een publicatie van dergelijke overheidsopdrachten verplicht is evenals het voeren van enigerlei aanbestedingsprocedure. Recent verscheen een nieuw arrest over deze materie: Coname Arrest<sup>18</sup>. Uit dit arrest lijkt te volgen dat inderdaad altijd een publicatie dient plaats te vinden, maar dat een aanbestedingsprocedure op zich niet verplicht is. Overigens was de Duitse advocaat generaal mevrouw Stix-Hackl die aan het Europese Hof “advies” gaf in deze zaak van mening dat een opdracht niet altijd aanbesteed hoeft te worden als de waarde van de opdracht werkelijk laag is<sup>19</sup>. Wat zij onder laag verstaat werd niet toegelicht. Zij gaf wel aan met een marktanalyse bepaald kan worden of aanbestedende diensten een opdracht moeten bekendmaken. Uiteindelijk heeft het Europese Hof dus niet haar advies gevolgd: bekendmaking lijkt altijd verplicht te zijn, omdat buitenlandse gegadigden kennis moeten kunnen nemen van een opdracht. Eigenlijk biedt de CoNaMe zaak niet veel meer duidelijkheid. Het is wachten op nieuwe uitspraken van het Hof in andere Commissie-zaken, die over ongeveer een jaar worden verwacht.

In Nederland heeft de Europese Commissie een aantal zaken aangespannen over aanbestedingsprocedures onder de drempelwaarde en het transparantie beginsel. Een voorbeeld is de Assense zaak waar de levering van huisvuilcontainers onderhands is aanbesteed aan vijf bedrijven<sup>20</sup>.

Overigens is nieuwe Nederlandse aanbestedingswetgeving op komst, waarbij de mogelijkheid zou worden gegeven nadere regels te geven voor de kwestie rondom het transparantiebeginsel (aanbestedingen onder de drempel). Na het advies van de Raad van State deze zomer zal het voorstel van deze nieuwe Raamwet Aanbestedingen in juli 2006 in de tweede kamer behandeld worden. De inwerkingtreding is afhankelijk van de parlementaire behandeling, maar zal niet eerder zijn dan eind 2007<sup>17</sup>. Tot die tijd blijft de bestaande regelgeving van toepassing.

### *5.2.1 Richtlijnen Diensten*

De Richtlijnen Diensten zijn van toepassing op opdrachten voor dienstverlening van zogenaamde aanbestedende diensten (zoals gemeenten) waarbij een bedrag gemoeid is hoger dan €236.945 euro. Dit bedrag geldt voor alle overheden en publieke instellingen behalve de centrale overheid. De centrale overheid heeft een drempelbedrag van €154.014<sup>21</sup>. Het gaat om bijvoorbeeld ontwerp opdrachten ten behoeve van openbare gebouwen, bijvoorbeeld een bibliotheek of een ontwerp van het bouw en woonrijpmaken voor een gebiedsontwikkeling. De Richtlijn Diensten is niet van toepassing op een bod of grondprijs voor de uitvoering van werken<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> Mr E.J. Stalenberg (Juli augustus 2005), *Werk in uitvoering*, Simmons & Simmons.

<sup>18</sup> [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl) (2 augustus 2005), *Europees aanbesteden: het Coname-arrest*.

<sup>19</sup> zie [www.curia.eu.int](http://www.curia.eu.int)

<sup>20</sup> zie het financieel dagblad van 20 september 2003

<sup>21</sup> zie bijlage voor drempelbedragen of [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl)

<sup>22</sup> Ministerie van Financiën Kenniscentrum pps (januari 2004), *Europese aanbesteding bij pps gebiedsontwikkelingen*, blz 11.



### *5.2.2 Richtlijnen werken*

De richtlijnen werken zijn van toepassing op opdrachten voor werken van de eerder genoemde aanbestedende diensten boven de €5.923.624 zoals het uitvoeren van het bouw- en woonrijpmaken van een gebiedsontwikkeling en de realisatie van publieke gebouwen en kunstwerken. De werken hebben in feite altijd een openbaar karakter, wat tot uitdrukking komt in de bijzondere verantwoordelijkheid die de gemeenten ten aanzien van dergelijke werken hebben<sup>23</sup>.

De doelstelling c.q. het uitgangspunt blijft binnen de Richtlijnen Werken en de beginsels van non-discriminatie en transparantie voor de werken met een openbaar karakter, dat een marktconforme prijs betaald wordt door de gemeente en dat het aanbestedingsproces transparant wordt uitgevoerd.

Het bouw en woonrijpmaken moet dus aanbesteed worden door de gemeente of door de ontwikkelaar of grondeigenaar, indien de gemeente hiervoor de opdracht geeft en zij (indirect) voor het bouw en woonrijpmaken betaald, waardoor het proces transparant verloopt en er sprake is van concurrentie. Bij een totale realisatie, inclusief bouw en woonrijpmaken van een gebiedsontwikkeling, door een ontwikkelaar moet volgens de uitspraak in het Mortiere Arrest het bouw- en woonrijpmaken Europees worden aanbesteed door de ontwikkelaar of gemeente. Het is dan niet toegestaan om een marktpartij te selecteren die zowel de grond- als vastgoedexploitatie realiseert. Om te voldoen aan Richtlijn Werken moet of de gemeente of de ontwikkelaar het bouw en woonrijpmaken aanbesteden. Bovendien krijgt de gemeente een goed beeld of de kosten van het bouw en woonrijpmaken marktconform zijn. Zodat op deze wijze de gemeente bij het overdragen van zowel de grond- als de vastgoedexploitatie een marktconform bedrag betaalt voor het bouw- en woonrijpmaken<sup>18</sup>.

### *5.2.3 Zelfrealisatie*

Indien een ontwikkelaar of aannemer een grondpositie heeft, heeft hij het recht om de integrale ontwikkeling zelf uit te voeren. Hij moet wel bereid en in staat zijn de realisatie uit te voeren volgens de eisen van de gemeente. De ontwikkelaar of aannemer zou in dit geval het bouw en woonrijpmaken zelf kunnen uitvoeren<sup>23</sup>.

Het gebeurt nu vaak bij gebiedsontwikkelingen dat de ontwikkelaar de grond inlevert bij de gemeente en een bouwclaim terug krijgt. De gemeente is dan wel vrij om het bouw en woonrijpmaken aan te besteden.

De vraag is dan of de aannemer en de ontwikkelaar de gemeente kunnen dwingen om de grond niet over te dragen en zelf het bouw- en woonrijpmaken te realiseren. Hierdoor ontstaat een spanningsveld tussen de richtlijnen werken, de Europese beginsels en het (Europese) eigendomsrecht.

Het Europese recht geeft wel een mogelijkheid om zonder uitnodiging tot inschrijving een opdracht binnen de Richtlijnen Werken te gunnen aan één organisatie. De gemeente mag dan direct in onderhandeling treden met één bepaalde organisatie. De richtlijnen Werken maken dit mogelijk “voor werken waarvan de uitvoering om technische en artistieke redenen of om redenen van bescherming van exclusieve rechten slechts aan bepaalde aannemer kan worden

---

<sup>23</sup> Ministerie van Financiën Kenniscentrum pps (januari 2004), *Europese aanbesteding bij pps gebiedsontwikkelingen*, blz 17 en 21.

toevertrouwd”<sup>24</sup>. Bijvoorbeeld een patent of octrooi recht. De jurisprudentie van het Europese Hof geeft echter aan dat deze mogelijkheid restrictief moet worden toegepast en moet voldoen aan een strikte onderbouwing<sup>25</sup>. Een grondpositie van een ontwikkelaar of een aannemer valt niet direct in deze uitzonderingsregeling.

Door het Scala Arrest uit Italië is jurisprudentie ontstaan over de rol van grondposities en het zelf uitvoeren van het bouw- en woonrijpmaken. De aannemer die tevens eigenaar was van de grond waar een nieuw stadhuis gebouwd gaat worden, mag de opdracht van een gemeente voor de bouw van het stadhuis niet zelf uitvoeren omdat het valt binnen de Richtlijn Werken en strijdig is met de Europese beginsels. Deze uitspraak staat op gespannen voet met het sterke (Europese) recht van eigendom, aangezien Richtlijnen werken ondergeschikt is aan het Europees verdrag en het daarom niet kan doorkruisen. Het Hof heeft beslist dat een aanbesteding nodig is en dat voor werken met een openbaar karakter de non-discriminatie en transparantie beginsels van toepassing zijn. Het hof is van mening dat een lidstaat de fundamentele rechtsbeginselen uit het EG-verdrag, zoals non-discriminatie of transparantie, niet mag schenden. Deze uitspraak heeft veel gevolgen voor het zelfrealisatie principe. Op dit moment is nog weinig jurisprudentie aanwezig over dit onderwerp.

Daar komt nog bij de recente uitspraak van het Hof in het Telaustria Arrest dat het transparantiebeginsel ook van toepassing is op aanbestedingen onder de Europese drempelwaarde. Dit kan tot gevolg hebben dat in kleine gebiedsontwikkelingen waar aannemers grondposities hebben, het bouw en woonrijpmaken onder de drempelwaarde ook aanbesteed moet worden.

De belangrijkste conclusie is dat een grondpositie geen belemmering is voor een gemeente om openbare werken aan te besteden. Het karakter van de werken blijft dus doorslaggevend. Het Europees Hof geeft aan dat er sprake moet zijn van daadwerkelijke mededinging<sup>24</sup>. De komende uitspraken van het Europese Hof over dit onderwerp zijn nodig om tot meer jurisprudentie te komen en dus meer duidelijkheid te krijgen over zelfrealisatie en over de positie en rol van de grondeigenaren.

#### *5.2.4 Overdragen aanbesteding*

Uit het Scala Arrest is ook gebleken dat een andere instelling dan de gemeente de richtlijnen mag uitvoeren. Als de grondeigenaar of ontwikkelaar dat wil en kan, dan heeft de gemeente de mogelijkheid om de aanbestedingsplicht, Europees of niet, door te leggen aan de ontwikkelaar. Doorleggen aan een ontwikkelaar is mogelijk als de voorgeschreven procedures van Richtlijnen werken worden gehanteerd<sup>24</sup>.

De vraag die vervolgens gesteld kan worden, is: Welke invloed en consequenties heeft deze wetgeving en de recente jurisprudentie op het proces van bouw- en woonrijpmaken en de samenwerking tussen de markt en de gemeente. In de volgende paragraaf probeer ik te onderbouwen wat de gevolgen zijn op het in hoofdstuk 4 beschreven marktgerichte proces van het bouw- en woonrijpmaken.

---

<sup>24</sup> Ministerie van Financiën Kenniscentrum pps (januari 2004), *Europese aanbesteding bij pps gebiedsontwikkelingen*, blz 22, 23 en 24.

<sup>25</sup> zie voorwaarden handleiding Richtlijnen Werken op [www.simap.eu.int](http://www.simap.eu.int)

### 5.3 Het marktgerichte proces

#### *5.3.1 Initiatief*

Volgens de Richtlijnen en de Europese beginsels is het de doelstelling van de Europese Commissie om een meer open markt te creëren en marktconforme prijzen te realiseren voor de gemeente met betrekking tot het ontwerpen en het uitvoeren van werkzaamheden met een openbaar karakter. In een samenwerking tussen de ontwikkelaar en gemeente is het dus van belang om te bewaken dat de opdrachtverlening en de uitvoering van specifieke werkzaamheden met een openbaar karakter overeenkomen met deze Richtlijnen<sup>26</sup>.

Is het dus mogelijk, zoals wordt aangegeven in het marktgerichte proces, om met één organisatie een intentie overeenkomst aan te gaan om een haalbaarheidsanalyse cq Masterplan op te zetten en uiteindelijk de gehele grond- en vastgoed exploitatie op zich te nemen? Volgens de Europese wetgeving is dit mogelijk als er voldaan wordt aan de doelstelling en voorwaarden van de Richtlijnen en de transparantie en non-discriminatie beginsels. De gemeente kan dus in het begin met een marktpartij een samenwerking aangaan, om later de Europese aanbestedingsverplichting van de openbare ontwerp opdrachten en werken door te leggen bij de marktpartij.

Bij de selectie van de marktpartij is de vraag of de gemeente verplicht is om openbare selectie moeten houden om te voldoen aan het transparantie beginsel. Volgens de heer Stalenberg is dit niet nodig, zolang opdrachten van de gemeente waarop de Europese Richtlijnen van toepassing zijn worden aanbesteed of de aanbestedingsplicht wordt doorgelegd aan de marktpartij. Het selecteren van een marktpartij op basis van commerciële ontwikkelingen valt volgens hem niet onder de Europese Richtlijnen van Werken of Diensten. Wel kan men zich afvragen of de marktpartij toch niet (gedeeltelijk) bepaalde diensten (projectontwikkelingsdiensten, procesbegeleiding) ten behoeve van de gemeente verricht. In de meeste gevallen zullen deze diensten onder de zogenaamde B-diensten van de Richtlijn Diensten vallen: deze hoeven volgens de Richtlijn Diensten niet Europees te worden aanbesteed<sup>27</sup>. Daarbij is dan wel van belang de toekomstige ontwikkelingen in de jurisprudentie over de interpretatie van het transparantie beginsel, die ook duidelijkheid zal verschaffen over het wellicht toch moeten aanbesteden van deze B-diensten en hiermee wellicht ook op de selectie van de marktpartijen. De gemeente kan voor de zekerheid een aanbesteding houden en op basis van bepaalde criteria omtrent bedrijfsgegevens en referentieprojecten een shortlist maken. Deze marktpartijen geven vervolgens hun globale visie op de ontwikkeling, de samenwerking, de financiën en het proces. Een gemeente kan dan één marktpartij selecteren en hiermee gezamenlijk een Masterplan cq haalbaarheidsstudie maken.

---

<sup>26</sup> Ministerie van Financiën Kenniscentrum pps (januari 2004), *Europese aanbesteding bij pps gebiedsontwikkelingen*, blz 23.

<sup>27</sup> Zie bijlage voor overzicht diensten 1B, *Overheidsopdrachten in de Europese Unie, Handleiding Commissie: voorschriften van de gemeenschap inzake overheidsopdrachten voor dienstverlening, Richtlijn 92/50/EEG*

Als de gemeente en de ontwikkelaar samen een haalbaarheidsstudie maken voor een grote gebiedsontwikkeling dan is verdedigbaar dat dit buiten de Richtlijn Diensten, omdat het niet specifiek een gedetailleerde ontwerpdracht is voor bijvoorbeeld het bouw- en woonrijpmaken of een bibliotheek of parkeergarage. Het is een studie, waar globaal een beeld wordt gegeven van de verschillende commerciële en publieke functies en het openbaar gebied. Officieel is dus een Europese of openbare aanbesteding voor een haalbaarheidsstudie volgens de heer Stalenberg van Simmons & Simmons niet nodig, in elk geval wanneer de studie de gehele gebiedsontwikkeling en voornamelijk een privaat karakter heeft. De heer Pijnacker-Hordijk van de Brauw en Blackstone Westbroek schrijft in zijn boek dat het samen opdracht geven om een haalbaarheidsstudie te doen niet onder de Richtlijn Diensten valt, wanneer de gemeente niet meer dan de helft bijdraagt aan de analyse. Een gezamenlijke haalbaarheidsanalyse hoeft dus niet Europees aanbesteed te worden<sup>28</sup>.

Onafhankelijk welke samenwerking er dus gekozen wordt (pps of concessie), de werkzaamheden of ontwerpdrachten met een openbaar karakter waarvoor de gemeente opdrachtgever is, moeten door de gemeente of marktpartij Europees aanbesteed worden indien de drempelwaarde wordt gehaald. Als gevolg van onduidelijke jurisprudentie (het Telaustria Arrest en het Coname arrest) is nog steeds niet goed duidelijk of een Europese of openbare aanbesteding altijd noodzakelijk als het bedrag onder de drempelwaarde is. Toekomstige jurisprudentie zal meer duidelijkheid moeten geven.

Er hoeft geen selectie van een marktpartij plaats te vinden voor een commerciële ontwikkeling en sprake is van het overnemen van de aanbestedingsverplichting voor openbare werken en diensten, als zij grondposities hebben in het gebied. Indien een ontwikkelaar of aannemer het merendeel van grondposities in de gebiedsontwikkeling in handen heeft en over de expertise en de middelen beschikt om de locatie te ontwikkelen, kan zij exclusief met de gemeente een haalbaarheidsstudie fase in gaan volgens de Europese richtlijnen. Volgens Udo de Goede van Fortis Vastgoed zijn zij dankzij hun grondposities nu exclusief met de gemeente Bleiswijk in gesprek om de grond- en vastgoed ontwikkeling over te nemen om een woningwijk te realiseren. Indien deze gemeente een grote vastgoedontwikkelaar als Fortis met veel grondposities zou willen onteigeningen, dan zijn hiervoor zeer dwingende redenen nodig om het Europese eigendomsrecht af te zwakken. Ook voor die type exclusieve samenwerking geldt weer dat de ontwikkelaar verplicht is de werkzaamheden en ontwerpdrachten met een publiek en openbaar karakter aan te besteden.

Een goed voorbeeld omtrent grondposities op dit moment is de nieuwe woonwijk Meerstad ten noorden van Groningen, waar ca 10.000 wonen in een groene omgeving worden gerealiseerd<sup>29</sup>. De gemeente, provincie en LNV zijn een publiek private samenwerking aangegaan met vier marktpartijen die grondposities hebben, om samen een Masterplan op te stellen. Daarnaast hebben Twentse bouwbedrijven nog 1/3 van de grond in bezit. Deze bedrijven worden buiten de ontwikkeling gehouden en de gemeente dreigt met onteigening op basis van free-riders gedrag. Als deze bouwbedrijven over de kennis en middelen beschikken om hun gronden

---

<sup>28</sup> Mr. E.H. Pijnacker Hordijk, mr. G.W. van der Bend, mr. J.F. van Nouhuys - 3<sup>e</sup> druk (2004), *Handboek van het Europese en het Nederlandse aanbestedingsrecht*, blz 126

<sup>29</sup> Groninger Internet Courant [www.gic.nl](http://www.gic.nl) (14 juli 2005), *Meerstad stap verder: Staten akkoord; investering van 300 miljoen*.

volgens het stedenbouwkundig plan te ontwikkelen en tevens bijdrage leveren aan het bouwen woonrijpmaken, dan is het voor de gemeente op basis van de Europese wetgeving moeilijk om ze te onteigenen. De overheid breidt naar aanleiding van deze discussie in Meerstad een nieuwe wet voor om de gemeente en de provincie meer bevoegdheid te geven om te onteigenen, zodat gebiedsontwikkelingen sneller opgestart kunnen worden. Het is de vraag hoe het Europese Hof deze handelwijze interpreteert op basis van de Europese beginsels.

In deze fase dient ook al besproken te worden welke samenwerking gewenst is. Bij het sluiten van de intentieovereenkomst zullen doelstellingen en uitgangspunten worden opgenomen over de rol en bevoegdheid van de ontwikkelaar en de gemeente bij de gewenste samenwerkingsvorm. Vooral bij het overnemen van het bouw- en woonrijpmaken van de gemeente, zoals in het marktgerichte proces, dient te worden aangegeven hoe en wie de aanbesteding gaat verzorgen en welke werkzaamheden een publiek en openbaar karakter hebben. Zoals hierboven reeds is aangegeven, is er nog onduidelijkheid over het al dan niet Europees of onderhands aanbesteden van werkzaamheden beneden de drempelwaarde. In deze fase moet men afspraken maken hoe en wat er wordt aanbesteed om vervelende situaties in de toekomst te voorkomen. Een advies inwinnen van een deskundig bureau omtrent dit onderwerp is gewenst om later de genomen beslissingen te kunnen onderbouwen.

### *5.3.2 Planvorming*

Zoals beschreven bij de initiatief fase is het gezamenlijk opdracht geven aan een stedenbouwkundige voor het maken van een haalbaarheidsonderzoek volgens de heer Stalenberg en de heer Pijnacker niet Europees of anderszins aanbestedingsplichtig. Met betrekking tot stedenbouwkundige en beeldkwaliteitsplannen zou men hetzelfde kunnen stellen, echter zulke plannen zijn waarschijnlijk zogenaamde 1A Diensten, die Europees moeten worden aanbesteed indien zij de drempelwaarde halen (en de gemeente opdrachtgever is en betaald). Indien het drempelbedrag niet wordt gehaald en de gemeente minder dan de helft betaald, is nog wel verdedigbaar dat niet hoeft te worden aanbesteed. Indien die drempelwaarde wel wordt gehaald, wordt dat al weer veel lastiger en zal waarschijnlijk een Europese aanbesteding nodig zijn, volgens de heer Stalenberg<sup>30</sup>.

In deze stedenbouwkundige fase zullen eventueel wel onderzoeken of opdrachten plaatsvinden die bijvoorbeeld specifiek te maken hebben met het bouw- en woonrijpmaken of andere openbare werkzaamheden, zoals het inhuren van een landschapsarchitect of een ingenieursbureau voor een uitwerking of onderzoeken van de infrastructuur. Deze opdrachten vallen binnen de Diensten 1A.

Door de doelstelling van de Europese Commissie om tot een meer rationeel en doelmatig gebruik van overheidsmiddelen te komen, is mijn inschatting dat het transparantie beginsel en het openbaar aanbesteden onder de drempelwaarde voornamelijk gericht zal zijn op de opdrachten binnen Richtlijn Werken waar het om miljoenen bedragen gaat. Voor bedragen die vallen onder de Richtlijn Diensten van circa €100.000 zal een goede onderhandse regio aanbesteding waarschijnlijk al voldoende zijn. Tevens plaatst de heer Van de Water van Deloitte de kanttekening of een openbare aanbesteding van een klein bedrag wel voordeliger is

---

<sup>30</sup>Zie bijlage voor overzicht diensten 1A, *Overheidsopdrachten in de Europese Unie, Handleiding Commissie: voorschriften van de gemeenschap inzake overheidsopdrachten voor dienstverlening, Richtlijn 92/50/EEG*

voor de gemeente en dus wellicht in strijd is met het rationeler en doelmatiger gebruik van overheidsmiddelen. Aangezien een openbare aanbesteding veel organisatorische kosten veroorzaakt, kan een goed georganiseerd onderhandse aanbesteding uiteindelijk voordeliger zijn voor de gemeente<sup>31</sup>. Het is interessant hoe het Europese Hof dit zal interpreteren.

Nadat het stedenbouwkundige plan en grond- en vastgoed exploitatie akkoord zijn bevonden door de ontwikkelaar en de gemeente, kan volgens het marktgerichte proces een samenwerkingscontract worden getekend. In deze overeenkomst wordt de doelstelling uit de intentieovereenkomst (de ontwikkelaar het bouw- en woonrijpmaken gaat overnemen) verder uitgewerkt. De gemeente maakt hierbij gebruik van de mogelijkheid binnen de regelgeving om de verplichting tot aanbesteding door te leggen aan de ontwikkelaar. In het contract wordt vastgelegd hoe de aanbesteding gaat plaatsvinden van de ontwerpen en de werkzaamheden van het bouw- en woonrijpmaken met een publiek karakter, bijvoorbeeld Europees, openbaar of onderhands.

De heer Roghmans geeft aan dat, voordat men een samenwerkingsovereenkomst kan aangaan conform het marktgerichte proces, er een markttoets moet plaatsvinden. Aangezien na de haalbaarheidsanalyse pas concrete financiële afspraken zijn gemaakt tussen de ontwikkelaar en de gemeente voor de commerciële ontwikkeling en het bouw-en woonrijpmaken, is het noodzakelijk volgens de Europese regelgeving om een marktconforme toets te doen omtrent deze afspraken. De concurrentie mededeling van de EU commissie uit 1997 geeft aan dat financiële afspraken tussen de markt en de gemeente, die van te voren niet duidelijk zijn vastgesteld, gecheckt moeten worden op marktconformiteit. Deze toets wordt volgens de heer Roghmans uitgevoerd door een onafhankelijk bureau en mag een taxatie marge hebben van 5%.

Nadat het contract is getekend, gaat de ontwikkelaar het ontwerp proces opzetten. De ontwikkelaar geeft opdracht aan ontwerpers om het bouw- en woonrijpmaken uit te gaan werken volgens het stedenbouwkundig plan, het beeldkwaliteitplan en de gestelde eisen van de gemeente voor het bouw- woonrijpmaken. Het ontwerp maken van het bouw- en woonrijpmaken valt onder de Richtlijnen Diensten en moet dus Europees aanbesteed worden als het boven de drempelwaarde is. Door de gestelde eisen voor het bouw- en woonrijpmaken is de gemeente duidelijk opdrachtgever van het bouw- woonrijpmaken. Dit brengt met zich mee dat aanbesteding zeker aan de orde is. Dit staat los van het feit dat het karakter van het werk uiteindelijk beslissend is of er aanbesteed moet worden<sup>32</sup>.

Het is mogelijk dat een ontwerpopdracht voor een werk met een openbaar karakter is geïntegreerd in een commerciële ontwikkeling. Volgens de heer Roghmans van ING Real Estate Development kan de technische verwevenheid van commerciële en publieke functies zeer complex zijn omtrent de aanbestedingregels. Een weg, een park of een parkeergarage die niet teruggeleverd worden aan de gemeente en dus geen openbaar karakter hebben, hoeven niet te worden aanbesteed. Maar de vraag is dan of het geven van een ontwerpopdracht voor bijvoorbeeld een geïntegreerd gebouw met commerciële functies (wonen en winkels) en een

---

<sup>31</sup> mr. J.C. van de Water (maart 2004), *Nader uitleg van het transparantiebeginsel leidt tot heroverweging bestaande onderhandse aanbestedingspraktijk*, artikel in B&G

<sup>32</sup> Ministerie van Financiën Kenniscentrum pps (januari 2004), *Europese aanbesteding bij pps gebiedsontwikkelingen*, blz 18

publieke functie (bijvoorbeeld openbare parkeergarage) Europees aanbesteed moet worden volgens de Richtlijnen Diensten. Over deze technische verwevenheid bestaat nog geen jurisprudentie. Volgens de heer Roghmans dient gekeken te worden naar de mogelijkheid om de ontwerpopdracht op te splitsen of anders leidend te laten zijn de verhouding in bouwvolume tussen commercieel en publieke functies. Ook de heer Pijnacker geeft aan dat bij technische verwevenheid de publieke delen niet aanbesteed hoeven te worden als het publieke deel ondergeschikt is aan het private deel<sup>33</sup>. De heer Stalenberg plaats hierbij een kanttekening dat geïntegreerde ontwerpopdrachten of de realisatie van publieke werken boven de drempelwaarde van de Richtlijnen Diensten of Werken waarschijnlijk door het Hof toch aanbestedingsverplicht zijn en verzocht wordt de private en publieke delen te scheiden. De technische verwevenheid van private en publieke functies is dus een aandachtspunt tijdens het ontwerp van het stedenbouwkundige plan.

### *5.3.3 Realisatie*

Zoals beschreven bij de planvorming heeft het Telautria Arrest meer invloed op deze fase in het marktgerichte proces. Voor de uitvoering van werken met een openbaar karakter zal dus meestal een openbare aanbesteding moeten plaatsvinden ondanks het feit dat het bedrag lager is dan de drempelwaarde van €5.923.624. Jurisprudentie zal moeten uitwijzen of dat in alle gevallen (werkelijk kleine opdrachten) noodzakelijk is.

Het aanbestedingsproces voor het bouw- en woonrijpmaken moet een transparant en onafhankelijk zijn. Er ontstaat in deze fase van het marktgerichte proces dus een probleem als bijvoorbeeld een aannemer zelf geïnteresseerd is in de uitvoering van het bouw en woonrijpmaken. Er is dan geen sprake meer van onafhankelijke aanbesteding en de non-discriminatie en transparantie beginsels komen dan in het geding. De aannemer zal zich dan moeten onthouden van de aanbesteding. Deze problematiek ontstaat in gezamenlijke grondexploitaties, zoals woonwijk Vathorst in Amersfoort, waar de partner in de pps als aannemer bijvoorbeeld de bouw- en woonrijpmaken werkzaamheden zelf heeft uitgevoerd.

Ook voor deze fase kan er een technische verwevenheid ontstaan bij de aanbesteding van een gebouw waar zowel commerciële als publieke functies in zitten. Zoals de heer Roghmans reeds heeft aangegeven bij de fase planvorming zal ook in deze situatie gekeken moeten worden naar de verhouding van het bouwvolume van de functies. Indien het bouwvolume van de publieke functie hoger is dan de drempelwaarde dan is een Europese aanbesteding waarschijnlijk noodzakelijk.

Is het bouwvolume van de publieke functie lager dan de drempelwaarde, dan is de vraag of een openbare aanbesteding noodzakelijk is. Ook over dit specifieke onderwerp is nog geen jurisprudentie aanwezig. De heer Roghmans probeert een antwoord te geven op deze vraag. Hij geeft aan dat dan gekeken kan worden naar de combinatie van de bouwvolume verhouding en hoe veel het bedrag lager is dan de drempelwaarde. Is bijvoorbeeld de verhouding van de publieke functie tussen de 40%-50% en het publieke bouwvolume rond de €5.0 mio dan vindt hij een openbare aanbesteding volgens het transparantie beginsel wel verstandig. Liggen deze percentage en bedragen lager dan moet het volgens de heer Roghmans mogelijk zijn om met een uitgebreide onderhandse aanbesteding te voldoen aan de doelstelling van Europese Commissie om tot een meer rationeel en doelmatig gebruik van overheidsmiddelen te komen.

---

<sup>33</sup> Mr. E.H. Pijnacker Hordijk, mr. G.W. van der Bend, mr. J.F. van Nouhuys - 3<sup>e</sup> druk (2004), *Handboek van het Europese en het Nederlandse aanbestedingsrecht*, blz 126

#### *5.3.4 Beheer*

In het marktgerichte proces kan een gedeelte van een weg of een park overgedragen worden door de ontwikkelaar aan de bewoners of een belegger. Als gevolg hiervan zijn deze gebieden niet langer openbaar en hebben ze geen publiek karakter meer. In het aanbesteden van ontwerpen- en uitvoeringsopdrachten binnen de Richtlijnen Diensten en Werken is het van belang om in de ontwerp fase reeds te bepalen wat nu wel en niet een openbaar karakter heeft. Indien in een woonwijk veel gemeenschappelijk gebied wordt overgedragen aan de bewoners, dan kan de waarde van opdrachten binnen de Richtlijnen lager uitvallen. Hierdoor kan een Europese aanbesteding vervangen worden door een openbare aanbesteding of zelfs door een onderhandse aanbesteding.

Het aanbesteden van onderhoudsopdrachten voor het openbaar gebied door de gemeente blijft aanbestedingsverplicht, waarbij de drempelwaarde bepalend is of het Europees moet plaatsvinden.

In het volgende hoofdstuk zal het marktgerichte proces en de invloed van de Europese wetgeving hierop worden voorgelegd aan verschillende gemeenten en ontwikkelaars.



## 6. Onderzoek

### 6.1. Inleiding

Om een goed beeld te krijgen of het marktgerichte proces kan werken en of het gewenst, heb ik een aantal gespreken gevoerd met de twee belangrijkste partijen die betrokken zijn bij dit proces: de gemeenten en de ontwikkelaars.

In de interviews heb ik getracht te achterhalen wat hun ervaring is omtrent het marktgerichte systeem en of ze dit in de toekomst meer willen toepassen. Tevens heb ik geprobeerd te achterhalen welke voor- en nadelen ze zien in het marktgerichte proces en onder welke voorwaarden ze deze manier van ontwikkelen willen.

### 6.2 De gemeenten

In het kader van de samenwerking met marktpartijen en het realiseren van de publieke doelstellingen is bij sommige gemeenten een verandering aan de gang of is al doorgevoerd omtrent de. Daarbij bestaat een verschil, volgens heer Quint van AM Wonen, tussen de grote steden zoals Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht en middelgrote en kleine gemeenten. De grote gemeenten beschikken over een groot ambtenaren apparaat en een professioneel grondbedrijf met veel ervaring in de grondexploitatie en het bouw- en woonrijpmaken. In deze gemeenten heerst nog de cultuur dat zij leidend willen zijn in de grondexploitatie. De middelgrote gemeente zoals Amersfoort en Beverwijk/Heemskerk worden door de omvang van hun apparaat en hun gebiedsontwikkeling opgave gedwongen om anders te kijken naar rol van de gemeente in grote deze gebiedsontwikkelingen.

De heer Mourik, ex-ambtenaar, geeft aan in zijn boek “De regisserende gemeente” dat de gemeenten veel meer moeten uitbesteden om hun organisatie productiever te maken. “De gemeenten dijen uit, maar produceren minder” geeft de heer Mourik aan. Tevens stelt hij dat de enige manier is om de negatieve spiraal van uitdijende, kosten verslindende bureaucratie tegen te gaan is uitbesteding<sup>34</sup>.

De heer Ashouwer, directeur grondbedrijf van de gemeente Amersfoort, geeft aan dat een aantal jaar geleden een cultuur verandering heeft plaatsgevonden in de gemeente Amersfoort door grote gebiedsontwikkelingen die gerealiseerd moesten worden. Toen is meer gekeken naar de publieke doelstelling en de taken van de gemeente en op welke manier deze taken het beste gerealiseerd kunnen worden. Hierdoor is bij de gemeente Amersfoort de publieke taak van de gemeente centraal komen te staan in plaats van de opzet of omvang van het gemeente apparaat. Deze verandering heeft veel weerstand opgeleverd binnen de organisatie, maar uiteindelijk heeft dit gerealiseerd in een minder grote efficiëntere organisatie.

In de gemeente Amersfoort hebben drie grote gebiedsontwikkelingen plaatsgevonden rond om de stad, Kattenbroek, Nieuwland en Vathorst, waarvan Vathorst nog in ontwikkeling is. Voor de ontwikkeling Kattenbroek had de gemeente al besloten om het marktgerichte proces toe te passen om minder druk te leggen op het ambtenaren apparaat en minder risico te lopen bij de grondexploitatie. Samen met de marktpartijen, die grondpositie hadden, is het

---

<sup>34</sup> Piet Mourik (23 april 2005), artikel *Ambtenaar nieuwe stijl laat anderen werk doen*, krant De Telegraaf

stedenbouwkundig plan gemaakt en vervolgens hebben de marktpartijen ook het bouw- en woonrijpmaken gerealiseerd. Het marktgerichte proces is in Kattenbroek volgens de heer Ashouwer goed verlopen. Door een goede samenwerking in het begin met een goede afweging tussen de publieke doelstellingen en de marktkennis is er een goed en succesvol geïntegreerd stedenbouwkundig plan gekomen. Een goed programma van eisen voor het bouw- en woonrijpmaken en duidelijke afspraken over de rol en bevoegdheden van de verschillende partijen hebben geresulteerd in hoge kwaliteit van het openbaar gebied in Kattenbroek. In Kattenbroek zijn tevens afspraken gemaakt dat er ruimte moet zijn voor aanpassingen gedurende de ontwikkeling.

Door de goede samenwerking en vooral het vertrouwen tussen de gemeente en de ontwikkelaar is een hoog kwaliteitsniveau gehaald. Het vertrouwen wordt uiteindelijk gecreëerd door personen en niet door bedrijven, dit moet volgens de heer Ashouwer niet worden vergeten bij gebiedsontwikkelingen.

De gemeente liep door deze marktgerichte methode geen financieel risico, maar had ook geen aanbestedingsvoordeel. De heer Ashouwer vraagt zich af of de gemeente net zo goed had kunnen aanbesteden als de marktpartijen, die vak meer expertise hebben op dit gebied.

Ook in de woonwijk Nieuwland is het marktgerichte proces toegepast. Bouwfonds is betrokken geweest bij het stedenbouwkundig plan en heeft het bouw- en woonrijpmaken gerealiseerd. Over het resultaat van het bouw- en woonrijpmaken en vooral de kwaliteit van het openbaar gebied, is de heer Ashouwer minder tevreden. In dit project is van te voren te weinig aandacht besteed vanuit de gemeente aan het programma van eisen van het bouw- en woonrijpmaken en welke consequenties dit later heeft voor het beheer. Ook gedurende het ontwikkelingsproces is niet goed bijgestuurd om de kwaliteit te verhogen. De samenwerking tussen Bouwfonds en de gemeente was goed, maar niet goed genoeg om overeenstemming te bereiken over een hoger niveau voor het openbaar gebied. Financieel gezien was de samenwerking gunstig voor de gemeente. Het bouw- en woonrijpmaken is voor een lager budget overgedragen aan Bouwfonds. Alleen door de lagere kwaliteit zijn de kosten voor het beheer van het openbaar gebied uiteindelijk hoger uitgevallen. De heer Ashouwer geeft aan dat het belangrijk is om in het begin goede afspraken te maken over de kwaliteit en de flexibiliteit tijdens de ontwikkeling. Tevens is gebleken dat in deze aanpak dat de aanwezigheid in het begin van de marktkennis van de marktpartijen van groot belang is. Hierdoor ontstaat een marktconform stedenbouwkundig plan met de juiste producten die gebaseerd zijn op de vraag uit de markt. De gebiedsontwikkeling zal sneller ontwikkeld en het stedenbouwkundig plan heeft meer flexibiliteit voor toekomstige veranderingen. De heer Ashouwer benadrukt tevens dat de samenwerking en het vertrouwen tussen de gemeente en de ontwikkelaar essentieel is voor het eind resultaat van de gebiedsontwikkeling en de kwaliteit van het openbaar gebied. Zowel de ontwikkelaar als de gemeente moeten trots zijn op een gebiedsontwikkeling als ze er over 5 of 10 jaar weer rondlopen. Het is belangrijk dat deze doelstelling gezamenlijk gedragen wordt in het marktgerichte proces.

In Vathorst is gekozen voor een ander marktgericht proces, waarbij de gemeente samen met de marktpartij het bouw- en woonrijpmaken verzorgt. Een pps is gevormd met marktpartijen die grondposities hadden in het gebied. Samen met de gemeente zijn de resterende gronden verworven en het stedenbouwkundig plan is vervolgens samen gemaakt. De heer Ashouwer, zelf directeur van de opgezette grond exploitatie maatschappij, geeft aan dat gekozen is voor

deze samenwerking omdat er nog een grote verwervings- en saneringsopgave lag. Daarnaast leidt deze insteek tot meer controle van de gemeente op de kwaliteit van het gebied en kan men makkelijker tussentijdse kwaliteitsveranderingen doorvoeren. Het financiële risico is daarentegen ook groter, aangezien de gemeente risicodragend participeert in de grondexploitatie.

In het algemeen geeft de heer Ashouwer aan positief te zijn over het marktgerichte proces en hij is van mening deze vorm in de toekomst meer toegepast gaat worden door de verschillende gemeenten. Belangrijke aspecten hierbij zijn dat het gemeente apparaat de expertise in huis heeft om een visie te kunnen bepalen en deze te controleren. Daarnaast dient de marktpartij gekozen te worden op basis van hun ervaring en de wijze van samenwerken.

Ook de gemeente Beverwijk is bezig om haar organisatie anders op te zetten; naar minder mensen met meer kwaliteit. Een organisatie met meer kwaliteit is beter in staat om een bepaalde visie te formuleren en heeft de expertise in huis om een marktpartij te controleren op de uitvoering van bijvoorbeeld het bouw- en woonrijpmaken. Dit gaat volgens de heer den Ouden, hoofd stadszaken en directeur GEM Broekpolder, niet altijd even makkelijk en een cultuurverandering neemt veel tijd in beslag. Bij grote gebiedsontwikkelingen zoals Broekpolder en Beverwijk centrum is reeds voor de insteek gekozen om de marktpartij meer uitvoerend te laten opereren en de gemeente een meer controlerende rol te geven.

In het centrum van Beverwijk is recent een overeenkomst gesloten met een marktpartij voor zowel de commerciële ontwikkeling als het bouw en woonrijpmaken. De marktpartij is uiteindelijk geselecteerd omdat zij de risico van de gehele ontwikkeling op zich wilde nemen. In het voortraject is samen opgetrokken om het stedenbouwkundig plan uit te werken. De gemeente heeft wel duidelijk aangegeven wat de kwaliteiten zijn van het bouw- en woonrijpmaken, waardoor later geen misverstanden kunnen ontstaan. De heer den Ouden is tevreden over deze ontwikkeling en de manier van samenwerken tussen gemeente en de marktpartij. De gemeente kan het kwaliteitsniveau bepalen en tevens heeft de gemeente geen financieel en aanbestedingsrisico. De heer den Ouden geeft aan dat bij het marktgerichte proces belangrijk is om een goede relatie te hebben met de marktpartij. De marktpartij moet ook beschikken over een visie en kennis hebben van de marktontwikkelingen.

Gebiedsontwikkelingen duren vaak erg lang en niet alle kwaliteitseisen en producten zijn van te voren vaststellen en af te spreken. In een marktgericht proces is het volgens de heer den Ouden geven en nemen om tot een goed resultaat te komen. Men moet van te voren afspreken hoe men omgaat met kwaliteitsverandering van het openbaar gebied gedurende de ontwikkeling. Tevens moet in het marktgerichte proces aandacht zijn voor het beheer van het openbaargebied in de toekomst. De gemeente moet bij het vaststellen van de eisen van het openbaar gebied reeds rekening houden hoe het gebied in een later stadium het beste beheerd en onderhouden kan worden. De heer den Ouden heeft geen goede ervaring met marktpartijen die rekening houden met het beheer vraagstuk. Hij geeft dan ook aan dat de keuze van de marktpartij essentieel is om een marktgerichte proces tot een succes te maken. Ook de politiek door het duale stelsel kan een rol spelen in dit proces omtrent kwaliteitsniveau of verandering. Van belang is de raad en de raadscommissie in het begin te betrekken bij de visievorming en de kwaliteitsbepaling. Dit voorkomt later politieke discussie over het kwaliteitsniveau van het openbaar gebied.

Een ander voorbeeld van het marktgerichte proces is een nieuw bedrijfsterrein in de gemeente Beverwijk. De gemeente heeft in overleg met de grondeigenaren het programma bepaald en de eisen voor het bouw- en woonrijpmaken vastgesteld. Het bedrijventerrein is ontwikkeld door de grondeigenaren en overgedragen aan een VVE van de bedrijven. Het openbaar gebied is dus niet teruggeleverd aan de gemeente. De gemeente heeft bij deze ontwikkeling alleen de eisen gesteld omtrent het programma en het openbaargebied en loopt geen financieel risico in de exploitatie.

In de nieuwe woonwijk Broekpolder van de gemeente Beverwijk en Heemskerk is uiteindelijk gekozen voor een gezamenlijke grondexploitatie met twee marktpartijen volgens een marktgerichte benadering. Volgens de heer de Wit, de projectleider van Broekpolder voor de beide gemeenten, hadden de gemeenten bijna alle gronden in bezit, waardoor een prijsvraag is uitgeschreven. In 1997 is op basis van een beeldkwaliteitplan van Teun Koolhaas een prijsvraag uitgeschreven voor de commerciële ontwikkeling en het realiseren van twee tunnel verbindingen. Tijdens de prijsvraag was nog niet bekend wie het bouw- en woonrijpmaken zou verzorgen. In de haalbaarheidsfase heeft men uiteindelijk voor een publiek en private samenwerking gekozen, waarbij de gemeente en de marktpartijen 50-50 de grondexploitatie hebben verzorgd en de marktpartijen voor 100% verantwoordelijk waren voor de vastgoedexploitatie. Voor deze 50-50 opzet is gekozen om formeel beslissingsbevoegd te zijn in het ontwikkelingsproces van de grond exploitatie maatschappij (GEM), zodat de gemeenten invloed hebben bij beslissingen over bijvoorbeeld het veranderen van de kwaliteit of het woningbouwprogramma. Daarnaast wilden de gemeenten het risico delen van de grondexploitatie en tevens gebruik maken van de expertise van de marktpartijen in gebiedsontwikkelingen.

Deze opzet komt gedeeltelijk overeen met het marktgerichte proces, aangezien in vroeg stadium de marktpartij aanwezig is en de coördinatie verzorgen van de grondexploitatie. De gemeente controleert vooral de afspraken over het programma en de kwaliteit, verzorgt haar publieke taak omtrent bouwvergunningen.

De heer de Wit geeft aan dat het marktgerichte proces een goede insteek is, die bij Broekpolder goed heeft gewerkt als men nu kijkt naar de kwaliteit van de woonwijk. De expertise die de marktpartijen in het begin van het stedenbouwkundig plan hebben ingebracht, heeft een positief effect gehad op de gebiedsontwikkeling. Het stedenbouwkundig plan is daardoor flexibeler opgezet om beter in te kunnen spelen op toekomstige marktveranderingen, waardoor de gehele gebiedsontwikkeling uiteindelijk sneller gerealiseerd kan zijn. Hij geeft daarnaast aan dat zijn voorkeur wel blijft uitgaan naar een gezamenlijke grondexploitatie, waarbij de gemeente participeert voor 50%. De heer de Wit is van mening dat een gemeente met een participatie een hogere kwaliteit openbaar gebied kan realiseren dan met een 100% uitvoering en coördinatie door een marktpartij. Hij realiseert zich dat de gemeente een exploitatie risico heeft, maar is van mening dat een negatieve grondexploitatie gemaximaliseerd kan worden. Deze afspraak is gemaakt in GEM van Broekpolder met de marktpartijen. Een aandachtspunt voor het marktgerichte proces acht de heer de Wit het goed uitwerken van complexe onderdelen van het bouw- en woonrijpmaken in de haalbaarheid- of stedenbouwkundige fase. Ten aanzien van de twee tunnels in Broekpolder is er te weinig onderzocht, waardoor later een financiële tegenvaller is ontstaan. De manier van samenwerken met een marktpartij en het vertrouwen in elkaar hebben gedurende een 10 jaar lange ontwikkeling is ook erg belangrijk.

“Gebiedsontwikkeling blijft gewoon ‘people business’, de personen bij de marktpartijen en de gemeenten bepalen uiteindelijk het succes”, volgens de heer de Wit. Daarom is het belangrijk dat er continuïteit is van de personen bij zowel de gemeenten als de marktpartijen.

Wethouder Hollebrand van de gemeente Heemskerk is bijvoorbeeld zo’n belangrijke constante factor voor het project Broekpolder. Hij is in het begin de trekker geweest van Broekpolder met een bepaalde visie en heeft deze visie de afgelopen jaren bewaakt zowel binnen de gemeente als richting de marktpartijen. Dergelijke personen zijn essentieel voor een gebiedsontwikkeling, omdat ze durven te strijden voor een bepaalde kwaliteit en hiermee vertrouwen geven aan participeren de marktpartijen.

### 6.3 De ontwikkelaars

Ook de ontwikkelaars geven aan dat de samenwerking en het vertrouwen tussen beide organisaties essentieel is om tot een succesvolle gebiedsontwikkeling te komen. De heer de Goede van Fortis Vastgoed Ontwikkeling geeft aan dat sommige gebiedsontwikkelingen van het begin tot het eind wel 10 tot 15 jaar kunnen duren. Dat zijn meer dan drie politieke periodes, waardoor de kans groot is dat een totaal andere politieke wind gaat waaien tijdens de gebiedsontwikkeling. Volgens de heer de Goede moeten de politieke omstandigheden stabiel zijn, omdat een ontwikkelaar veel risico neemt als het zowel de grond als de vastgoedexploitatie overneemt. In steden als Rotterdam en Utrecht heeft zo’n politieke verschuiving plaatsgevonden door middel van nieuwe lokale politieke partijen. Het is dan afwachten welke invloed dat heeft op een lopende gebiedsontwikkelingen of een net opgestarte gezamenlijke stedenbouwkundige studie.

Ook de heren Bennema van ING Vastgoed Ontwikkeling (ING) en Quint van AM Wonen bevestigen dat de politiek een grote invloed kan hebben op het ontwikkelingsproces. Zij geven ook aan dat de continuïteit van bijvoorbeeld een sterke wethouder en een stabiele politieke situatie voorwaarden zijn om zowel de grond- als de vastgoed exploitatie bij grote gebiedsontwikkelingen over te nemen, zoals het marktgerichte proces aangeeft.

ING Vastgoed Ontwikkeling heeft veel ervaring met het ontwikkelen en herontwikkelen van winkelcentra met woningen en parkeren gelegenheden in de binnenstad of in buitenwijken. Het komt vaak voor dat ING de inrichting van het openbaar gebied rond en in het winkelcentrum realiseert. Dit vindt ING ook belangrijk omdat dit veel invloed heeft op het functioneren van het winkelcentrum en het verblijfsgebied voor bezoekers en bewoners. Daarom is de heer Bennema positief over deze aanpak en is van mening dat het marktgerichte proces steeds meer toegepast gaat worden. De kwaliteit van het openbaar gebied wordt steeds belangrijker in gebiedsontwikkelingen en de gemeente heeft niet altijd het apparaat om de gehele ontwikkeling op zich te nemen. Zeker bij middelgrote gemeenten merkt de heer Bennema dat de vraag naar een totaal ontwikkeling volgens het marktgerichte proces toeneemt. Zoals bijvoorbeeld de gemeente Langedijk waar ING geselecteerd is om een winkelcentrum te herontwikkelen met parkeren, woningen, infrastructuur en het bouw- en woonrijpmaken.

In het project Broekpolder in de gemeenten Heemskerk/Beverwijk is het marktgerichte proces toegepast zonder de overdracht van het bouw- en woonrijpmaken aan de marktpartij. ING realiseert samen met Vomar het centrumproject met commerciële functies, wonen, een cultuur/zorg centrum en een ondergrondse parkeergarage. Het succes van dit project is mede te

danken aan de vroege samenwerking tussen de gemeenten en marktpartijen. De visie is gezamenlijk bedacht en na een prijsvraag is gezamenlijk gekozen voor de aparte klassieke architectuur Krier & Kohl. Deze keuze was zowel goed voor de gemeente (door een imago stimulant voor de wijk Broekpolder) als voor de marktpartij (de woningtypen sluiten aan bij de vraag uit de markt). De sterke positie van de wethouder van Heemskerk en de goede relatie tussen het projectteam van ING en de gemeente hebben duidelijk bijgedragen aan het succes. Tijdens het ontwikkelingstraject van totaal 10 jaar hebben beide partijen problemen gehad met betrekking tot financiën, woningtypen of het bouw- en woonrijpmaken. Door de goede relatie zijn deze problemen altijd opgelost en is er continue respect geweest voor elkaars politieke of commerciële rol.

Achteraf had de heer Bennema graag het bouw en woonrijpmaken overgenomen in dit project. Door de hoge dichtheid, weinig ruimte in het centrum en de hoge kwaliteit van het openbaar gebied (gemetselde kademuren, speciale klinkers en apart straatmeubilair) was de afstemming tussen het bouw- en woonrijpmaken en de commerciële bouwactiviteiten slecht. Indien ING het marktgerichte proces gevolgd had, was de afstemming waarschijnlijk beter verlopen en had het tevens goedkoper gekund. Het budget van de gemeente voor bijvoorbeeld de gemetselde kademuren was 30% hoger dan de ING/Vomar berekening, die gebaseerd was op offertes van gespecialiseerde bedrijven.

De heer Bennema geeft aan als voorwaarde voor het marktgerichte proces dat er wel een goed opgezet stedenbouwkundig plan gemaakt moet worden met een uitgebreid beeldkwaliteitplan van de openbare ruimte. Het beeldkwaliteitplan kan dan dienen als toetsingskader voor de gemeente. De ervaring van de heer Bennema is dat in het begin van de ontwikkeling de budgetten van de gemeente voor het bouw en woonrijpmaken erg uiteen kunnen lopen in zowel positieve als negatieve zin. Het vaststellen van realistische budgetten is dus van belang in de begin fase.

In het samenwerkingscontract dienen vervolgens duidelijke afspraken gemaakt te worden over het bouw- en woonrijpmaken omtrent wat er gerealiseerd gaat worden en welke rol en beslissingsbevoegdheden de gemeente en de marktpartijen hebben bij het ontwerp en de aanbestedingsprocedure.

Tevens moeten afspraken gemaakt worden hoe men omgaat met de algemene kosten (AK) van de ontwikkelaar bij het uitwerken en aanbesteden van het bouw- en woonrijpmaken en een risico toeslag. ING zal het totale risico niet overnemen van de gemeente zonder een risico toeslag. Als gevolg van Europese aanbestedingsbeleid en het transparantie beginsel moeten in de samenwerkingsovereenkomst dus ook financiële afspraken vastgelegd worden over AK en risico toeslag.

De heer Bennema is een voorstander van het marktgerichte proces, vanwege de betrokkenheid in het begin van een gebiedsontwikkeling. Dit is duidelijk een voorwaarde voor ING om de gehele ontwikkeling over te nemen, omdat het de mogelijkheid geeft om de visie en de marktexpertise in te brengen. Hierdoor kan in samenwerking met de gemeente een goed doordacht en realiseerbaar plan gemaakt worden. Volgens de heer Bennema worden voor een groot deel in het begin van een gebiedsontwikkeling (de haalbaarheidsfase en de stedenbouwkundige studie) de kwaliteit en de financiële haalbaarheid bepaald van een project. De juiste stedenbouwkundige opzet en verschillende functies moeten op elkaar aansluiten en

moeten voldoen aan de vraag uit de markt. Tevens dient bij lange termijn gebiedsontwikkelingen het stedenbouwkundig plan een functionele en financiële flexibiliteit te hebben om in te kunnen spelen op veranderingen in de toekomst. De gebiedsontwikkelaars zijn volgens de heer Bennema gewend om deze flexibiliteit in te bouwen in hun plannen. Daarom is de betrokkenheid van een marktpartij in de begin fase goed voor de gehele gebiedsontwikkeling en één van de voorwaarden voor ING om ook het bouw- en woonrijpmaken over te nemen.

De heer Quint staat ook positief tegenover het marktgerichte proces bij gebiedsontwikkeling. AM heeft ervaring in het geheel overnemen van gebiedsontwikkelingen zoals het project Couperuspark in de Literatuur wijk te Almere. AM Wonen realiseerde ca 800 woningen en verzorgde ook het bouw- en woonrijpmaken. Zowel de samenwerking als het project was succesvol. Door de invloed van AM op zowel de grond als de vastgoedexploitatie konden beide activiteiten goed op elkaar worden afgestemd, wat de ontwikkelingssnelheid uiteindelijk bevorderde. De gemeente stelde van te voren eisen aan het openbaar gebied en controleerde de bestekken, voordat werd aanbesteed. Voor de gemeente Almere waren de volgende zaken van belang om de grondexploitatie over te dragen: het ontlasten van haar ambtenaren apparaat, het overdragen van het risico en het bevorderen van de woningbouwproductie (de gemeente Almere had toen een doelstelling van 3000 woningen per jaar). Het project was zo geslaagd dat een vervolg project werd opgezet volgens dezelfde manier. Het project Couperuspark was volgens de heer Quint succesvol, omdat de samenwerking tussen AM en de gemeente goed verliep. Er was een vertrouwensband, waardoor problemen snel werden opgelost en begrip was voor elkaars situatie. Hierdoor had de gemeente invloed op het proces en de kwaliteit, en de marktpartij kreeg de flexibiliteit om de juiste marktconforme producten te ontwikkelen. De vervolgopdracht was te danken aan de projectteam van beide organisaties die het goed met elkaar konden vinden. De heer Quint bevestigt dat de personen uiteindelijk het succes van een project bepalen.

De gemeente Almere wilde deze manier van werken vervolgens doorzetten met het project Noorderplassen, maar het maken van afspraken duurde ca 3 jaar. Eén van de doelstellingen om deze methode te hanteren, de snelheid woningbouwproductie, werd dus niet gehaald. Door de opkomst van de Europese richtlijnen omtrent aanbesteden en de mogelijke aanbestedingswinsten is de gemeente Almere toen overgestapt naar het zelf coördineren en uitvoeren van het bouw- en woonrijpmaken. Recent heeft de gemeente Almere het marktgerichte proces weer opgepakt en heeft een prijsvraag uitgeschreven voor het project Columbus waar de marktpartijen ook het bouw- en woonrijpmaken moet uitvoeren.

De heer Quint is op dit moment betrokken bij de gebiedsontwikkeling van het Enka terrein in Ede waar op een oude fabriekslocatie een nieuwe woonwijk met ca 1500 woningen komen gerealiseerd. AM en Fortis hebben de grond van de fabriek in bezit en gaan volgens het marktgerichte proces samen met de gemeente het plan uitwerken en zelf de grond -en vastgoedexploitatie verzorgen. Deze aanpak vraagt om veel overleg en communicatie met de gemeente Ede om afspraken te maken in het begin over de visie, het programma en de kwaliteitsniveau. De gemeente heeft veel eisen maar loopt zelf geen risico. Dit is een lastige insteek van het marktgerichte proces, maar erg belangrijk voor de ontwikkelaar omdat het volledige risico bij de marktpartij komt te liggen. Er dienen volgens de heer Quint ook

duidelijke financiële afspraken gemaakt te worden over een realistisch budget en de gewenste kwaliteit van het openbaar gebied. De rol en de invloed van de gemeente tijdens het ontwikkelingstraject op het ontwerp en uitvoering van het openbaar gebied moet duidelijk zijn in het marktgerichte proces. Het voordeel is wel dat de ontwikkelaar invloed heeft op alle aspecten van de gebiedsontwikkeling (visie, programma en openbaargebied), waardoor een goed integraal en afgestemd plan gerealiseerd kan worden. Deze insteek komt uiteindelijk ten goede aan de verkoopbaarheid en de snelheid van de ontwikkeling. Indien in het begin een goed stedenbouwkundig plan is opgezet, is het voordeel voor de ontwikkelaar dat hij controle heeft op afstemming van de grond- en vastgoedexploitatie, wat de ontwikkelingssnelheid zal bevorderen.

Door de vele grondposities van Fortis is Fortis Vastgoed vaak betrokken bij gebiedsontwikkelingen rond een stad of dorp. De ervaring van de heer van Dalen is dat het marktgerichte proces steeds meer wordt toegepast, ook door grote en middelgrote gemeenten. De kleinere gemeenten, zoals de gemeente Katwijk en Bleiswijk, hebben geen ambtenaren apparaat om zelf een grote beleidsontwikkeling op te zetten en te coördineren. Daarnaast hebben ze vaak niet de expertise in huis hoe ze het moeten aanpakken om van een visie tot een gerealiseerde woonwijk te komen met een sluitende grondexploitatie. Niet alle grote gemeente willen verandering doorvoeren. De groeigemeente Zoetermeer bijvoorbeeld heeft volgens de heer van Dalen nog dominantie gemeente cultuur. Door de grote woningbouw opgave van de afgelopen jaren heeft Zoetermeer een groot ambtenaren apparaat opgebouwd. Om de ambtenaren organisatie in Zoetermeer anders te laten functioneren in gebiedsontwikkelingen zoals in het marktgerichte proces, moeten volgens de heer van Dalen eerst veel "heilige" huisjes van afdelingshoofden en directeurs verdwijnen. Deze cultuurverandering zal in deze gemeente niet eenvoudig zijn en waarschijnlijk ook niet op korte termijn plaatsvinden, aldus de heer van Dalen.

Het zijn daarnaast niet alleen de kleinere gemeenten die problemen hebben met het opzetten van een grondexploitatie. Het project IJburg te Amsterdam, dat volgens het standaard proces ontwikkeld is en waar de marktpartijen niet betrokken zijn geweest bij de begin fase, heeft een groot tekort op dit moment van ca €320 mio<sup>35</sup>. De belangrijkste reden voor dit tekort is dat de grondexploitatie niet optimaal is afgestemd op de vastgoedexploitatie. Het opgelegde woningbouwprogramma vanuit de gemeente was in het begin zo strikt en niet geheel marktconform dat de marktpartijen niet goed konden voldoen aan de vraag uit de markt.

In Katwijk ontwikkelt Fortis een woonwijk Zanderij Westerbaan. De realisering hiervan vindt plaats in de vorm van een publiek-private samenwerking tussen de gemeente en Campri Vastgoed B.V. Deze laatste is een samenwerking tussen Fortis Vastgoed Ontwikkeling en H.L.C. van der Marel beheer B.V. Het maken van de stedenbouwkundige visie en het uitvoeren van het bouw- en woonrijpmaken vinden dus gezamenlijk plaats. Volgens de heer van Dalen heeft de gemeente voor deze samenwerking gekozen om toch formeel betrokken te zijn en invloed te hebben op het project en de grondexploitatie.

Fortis geeft aan dat het ook een voordeel kan zijn dat de gemeente betrokken is bij de grondexploitatie, aangezien ze dan ook medeverantwoordelijk en gedeeltelijk risicodrager is. Indien een probleem ontstaat bij de grondexploitatie, dan is het een gezamenlijk probleem in

---

<sup>35</sup> *Amsterdam lijdt groter verlies op grondexploitatie IJburg*, (19 juli 2005), [www.vastgoednieuws.nl](http://www.vastgoednieuws.nl).



vergelijking met het marktgerichte systeem waar de ontwikkelaar 100% risicodragers is voor het bouw- en woonrijpmaken. In complexe gebiedsontwikkelingen is het volgens de heer de Goede misschien wel verstandig om de gemeente mede verantwoordelijk te maken voor de grondexploitatie. De gemeente is dan verplicht actief problemen op te lossen en kansen te benutten om de gebiedsontwikkeling uiteindelijk te realiseren met een sluitende grondexploitatie. Dit in tegenstelling tot het marktgerichte proces waar de gemeente achterover kan leunen en alleen de gemaakte afspraken controleert. De heer Bennema geeft ook aan dat bij sommige projecten het een positief effect heeft als er sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de grondexploitatie. Bij het project Marienburg in Nijmegen is een pps opgezet om dit moeilijke project van de grond te krijgen. De gemeente en ING lopen in dit project samen het risico in de grond- en vastgoedexploitatie, waardoor beide partijen dezelfde problemen hebben en ze gezamenlijk moeten op te lossen. Uiteindelijk is het een zeer succesvol project geworden en heeft het zelfs een internationale prijs gewonnen in 2001, de International Council of Shopping Centres (ICSC).

De heer de Goede is positief over het marktgerichte systeem, maar geeft wel aan dat de complexiteit van de grondexploitatie bepalend is of een ontwikkelaar het risico voor 100% wil overnemen. Bijvoorbeeld bij een nieuwe woonwijk buiten de stad, waar veel van te voren uitgezocht kan worden en de grondposities bij de marktpartij en de gemeente liggen, is het risico beperkt voor een ontwikkelaar om de grondexploitatie en het bouw- en woonrijpmaken over te nemen. Is het een binnenstedelijke ontwikkeling met veel verwervingen of grote infrastructurele veranderingen, dan is participatie van de gemeente in de grondexploitatie wel verstandig.

Bij een nieuwe woonwijk in Bleiswijk neemt Fortis met een lokale aannemer zowel de grond als vastgoedexploitatie over. De relatie met de gemeente is goed, maar door te hoge budgetten en een hoog VUT percentage (voorbereiding, uitvoering en toetsen) van de gemeente voor het bouw- en woonrijpmaken, lukte het niet om afspraken te maken over de grondopbrengsten. Om de snelheid te houden in de ontwikkeling is de heer de Goede positief om bij deze ontwikkeling het marktgerichte proces over te nemen. Fortis heeft hierdoor meer controle op de afstemming tussen de grond en vastgoedexploitatie. Het vertrouwen in de politiek en de wethouder is aanwezig en met goede afspraken conform een beeldkwaliteit plan of programma van eisen is er een beperkt risico voor de ontwikkelaar omtrent het bouw- en woonrijpmaken. De heer van Dalen geeft ook aan dat het risico te managen is, omdat het bouw- en woonrijpmaken bij nieuwe woonwijken gebaseerd is op standaard kostprijzen per m<sup>2</sup>.

#### 6.4 De invloed Europese wetgeving.

De heer Ashouwer, directeur grondbedrijf van de gemeente Amersfoort, geeft aan dat de Europa regelgeving een meer dominante rol gaat spelen in de toekomst omtrent gebiedsontwikkelingen en samenwerkingsvormen. Op dit moment is een Europees onderzoek gestart naar de ontwikkeling en het aanbestedingsbeleid van het project Vathorst. Het Hof van Justitie heeft in 2001 een duidelijke interpretatie gegeven van de Europese aanbestedingsregels, waardoor bijvoorbeeld het één op één overdragen binnen een pps van publieke werkzaamheden niet meer mogelijk is. De opdrachten met bedragen boven de drempelwaarde die vallen binnen de Richtlijnen Werken en Diensten, zullen zonder discussie Europees moeten worden

aanbesteed. De heer Ashouwer is benieuwd of de interpretatie van het transparantie beginsel door de Europese Commissie en de discussie in het Comane Arrest toegepast gaat worden op alle aanbestedingen van Werken en Diensten met een openbaar karakter boven of onder de drempelwaarde. En daarnaast vraagt hij zich af of dit beginsel in de toekomst zal belemmeren dat de gemeente niet meer één op één of onderhands een marktpartij mag selecteren in een begin stadium van een gebiedsontwikkeling. De discussie over het openbaar aanbesteden onder de drempelwaarde loopt ook binnen het onderzoek Vathorst en de heer Ashouwer denkt dat het transparantie beginsel uiteindelijk niet zal gaan gelden voor alle publieke aanbestedingen.

Bij het marktgerichte proces worden de aanbestedingsverplichtingen neergelegd bij de marktpartijen. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente, dus moet men duidelijk aan geven welke Europese Richtlijnen van toepassing zijn en op welke opdrachten binnen de Richtlijnen Diensten en Werken dit betrekking heeft.

Deze regelgeving zal volgens de heer Ashouwer ook gevolgen kunnen hebben voor de samenwerking met marktpartijen in een vroeg stadium, zoals bij het marktgerichte proces. Een gemeente kan eventueel volgens het transparantie beginsel niet meer zonder een publicatie of prijsvraag een marktpartij selecteren als de gemeente alle gronden hebben. De enige uitzondering om exclusief samenwerken zou volgens de heer Ashouwer nog zijn als de marktpartijen een bepaalde grondposities hebben. Of bij een ontwikkeling dan altijd een nationale openbare aanbesteding noodzakelijk is om een marktpartij te selecteren, vraagt hij zich af. Hij denkt dat dit zal afhangen van het type en de omvang van het project of een nationale of regio aanbesteding nodig is. Indien het transparantie beginsel expliciet toegepast moet worden voor de selectie van marktpartijen bij alle ontwikkelingen, zal het een hogere organisatorische druk geven bij de gemeenten om elke keer een uitgebreide aanbesteding te organiseren.

Een aandachtspunt bij de selectie van een marktpartij in de beginfase is volgens de heer Ashouwer het vaststellen van de criteria waarop je een marktpartij selecteert. Aangezien vaak nog geen duidelijk beeld bestaat hoe de ontwikkeling er uit gaat zien, is het selecteren op definitieve grondaanbieding niet echt mogelijk. Er zal een selectie omschrijving moeten komen omtrent het type bedrijf, omvang, ervaring en visie. De keuze van de marktpartij wordt dan wel belangrijk, omdat de ontwikkeling nog niet duidelijk is en er nog geen concrete financiële afspraken gemaakt kunnen worden. De samenwerking met de marktpartij is een kritische succesfactor, er zal dus door de gemeente meer gekeken worden naar de ervaring en tevens naar betrouwbaarheid van marktpartijen.

De heren den Ouden en de Wit geven ook aan dat de Europese wetgeving zeker een dominante rol gaat spelen in het marktgerichte proces in het kader van het overdragen van de aanbesteding en de samenwerking met marktpartijen. Het overdragen van de aanbestedingsverplichting aan een publiek private samenwerking zal anders bekeken moeten worden zoals bij het project Broekpolder, waarbij de opdrachten voor het woon- en bouwrijpmaken door de pps niet openbaar zijn aanbesteed.

Ook de discussie omtrent het transparantie beginsel over het verplicht openbaar aanbesteden van marktpartijen en van publieke werken onder de drempelwaarde zal nauwlettend gevolgd worden door de gemeenten. Door de beperkte jurisprudentie op dit moment vragen de heren

zich of de interpretatie van de Europese Commissie volgens dit beginsel letterlijk zal gaan gelden in Nederland.

De heer van Dalen geeft aan dat bij Fortis het Europese aanbestedingsbeleid nadrukkelijk wordt gevolgd en wordt toegepast in projecten. In het project Zanderij Westerbaan in Katwijk is bijvoorbeeld in het begin niet Europees of openbaar aanbesteed, maar onderhands. Dit was mogelijk door de deelprojecten op te splitsen. In de vervolg fases in Katwijk zal wel een openbare of Europese aanbesteding plaatsvinden om geen risico te lopen met de Richtlijnen en het transparantie beginsel. Ook bij het project in Bleiswijk van Fortis zullen de Europese Richtlijnen gevolgd worden. De gemeente Bleiswijk zal de Europese aanbestedingsverplichting doorleggen aan de marktpartijen.

Bij de selectie van marktpartijen in het begin stadium volgens het marktgerichte proces ziet Fortis geen problemen met de Europese richtlijnen. Het is niet het verplicht volgens Europese Richtlijnen en het is tevens mogelijk op basis van bedrijfsinformatie en een visie een marktpartij te selecteren zonder een uitgebreide grondbieding. Deze ontwikkeling is gunstig voor Fortis, omdat de gemeente bij het marktgerichte proces meer zal kijken naar de betrouwbaarheid van de marktpartij. Volgens Fortis zullen de gemeenten hierdoor vooral geïnteresseerd zijn in ontwikkelaars die meer gericht zijn op het proces, de visie en de kwaliteit, dan aannemers die de bouwproductie als core business hebben. Daarnaast is bij het marktgerichte proces volgens de Europese Richtlijnen de marktpartij verplicht het bouw- en woonrijpmaken openbaar aan te besteden. Volgens de heer van Dalen gaan veel aannemers juist een pps aan om zowel het bouwvolume van de vastgoed ontwikkeling als van het bouw- en woonrijpmaken te verzorgen.

De heer Bennema en Quint geven aan dat de Europese aanbesteding erg complex kan zijn door de vele regels. Het is dus van belang om van tevoren een goed beeld te hebben of er aanbesteed moet worden en wat en hoe er aanbesteed moeten. Een risico analyse van een deskundige op dit vlak zal door ING en AM zeker geraadpleegd worden bij het marktgerichte proces om deze risico's goed in te kunnen schatten.

Ook ING en AM zijn van mening, net als Fortis, dat het transparantie beginsel positief zal uitpakken voor grote nationale ontwikkelaar. De heer Bennema geeft dat dit voor ING gunstig is vanwege haar expertise in gebiedsontwikking en vanwege debetrouwbare naam als ING. Een onzekere ontwikkeling aangaan met een marktpartij voor circa 10 jaar vraagt op om betrouwbare marktpartij die weet wat een dergelijke samenwerking inhoudt en wat er bij komt kijken. Een prijsvraag die recent is uitgeschreven door de Universiteit en de gemeente van Wageningen bevestigd deze ontwikkeling. Zij hebben vijf grote landelijke ontwikkelaar zonder bouwbedrijf uitgenodigd om een keuze te maken op basis van een globale visie en de ervaring van de marktpartijen.

In het volgende hoofdstuk zal een analyse gemaakt worden van het onderzoek en de verschillende interviews om antwoorden te kunnen geven op de onderzoeksvragen.

## 7. Analyse

### 7.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken heeft een uitgebreid onderzoek plaatsgevonden naar de haalbaarheid van het marktgerichte proces bij gebiedsontwikkeling voor onder de uitvoering van het bouw- en woonrijpmaken. Dit onderzoek is gebaseerd op literatuuronderzoek en interviews met verschillende organisaties. Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden geef ik in dit hoofdstuk een analyse van dit onderzoek door antwoord te geven op de gestelde onderzoeksvragen.

### 7.2 Onderzoeksvragen

*Hoe wordt het bouw en woonrijpmaken in projecten in Nederland in het algemeen georganiseerd ?*

Er zijn veel uitersten hoe het bouw- en woonrijpmaken georganiseerd wordt in Nederland. Sommige gemeenten zoals Zoetermeer, Amsterdam, Utrecht en Rotterdam zijn gewend om zelf de grondexploitatie te verzorgen. Deze manier van werken zit in de cultuur verwerkt en wordt versterkt door de aanwezigheid van grote afdelingen als stadsontwikkeling of een professioneel grondbedrijf. Bij gebiedsontwikkelingen in grote steden verzorgt de gemeente dus vaak zelf de grondexploitatie. De middelgrote gemeente zoals Beverwijk/Heemskerk en Amersfoort hebben de laatste jaren de samenwerking opgezocht met marktpartijen, waarbij zelfs de gehele ontwikkeling wordt overgedragen.

De ontwikkelaars geven aan dat de marktpartijen de afgelopen periode bij gebiedsontwikkeling steeds meer tijdens het begin traject betrokken worden. Vroeger was vaak het stedenbouwkundig plan al klaar en had de ontwikkelaar geen invloed op de stedenbouwkundige aspecten zoals het openbaar gebied. De ontwikkelaar was dan meer een commerciële uitvoerder in plaats van een integrale gebiedsontwikkelaar. Het uitbesteden van de grondexploitatie met het bouw- en woonrijpmaken gebeurt steeds meer door gemeenten. Deze ontwikkeling zie je vooral bij kleine en middelgrote gemeenten. Ook bij grote gemeenten zie je de laatste tijd discussie ontstaan over het gezamenlijk ontwikkelen van complexe projecten, zoals het dokmodel bij de zuid-as in Amsterdam en bij de Zuidplaspolder bij Gouda.

*Zijn gemeenten en ontwikkelaars tevreden over het standaard proces bij gebiedsontwikkelingen en het uiteindelijke resultaat van het bouw- en woonrijpmaken?*

De gemeenten Beverwijk/Heemskerk en Amersfoort zijn in het algemeen positief over het resultaat van het bouw- en woonrijpmaken. Zij geven aan dat ze liever niet meer voor 100% het risico willen lopen in de grondexploitatie, aangezien het niet nodig is om politiek doelstellingen te realiseren en het moeilijk is om in een vroeg stadium een goede inschatting te maken van de budgetten. Tevens geven de gemeenten aan dat een gebiedsontwikkeling veel druk geeft op de organisatie en dat daardoor meer uitbesteed moet worden. Daarentegen willen de gemeente wel invloed houden op de kwaliteit.

Door het aangaan van een publiek en private samenwerking in het begin stadium van een gebiedsontwikkeling wordt meer marktexpertise ingebracht en kan later eventueel een gedeelte van het exploitatie risico worden overgedragen. De ervaringen van beide gemeenten met publieke en private samenwerking zijn goed en hebben geresulteerd in een goed ontwikkeld openbaar gebied.

De ontwikkelaars zien daarentegen te weinig betrokkenheid van marktpartijen in het begin van de ontwikkeling. Tegenwoordig is de juiste afstemming tussen functies, stedenbouw en openbaar gebied essentieel voor het succes van een gebiedsontwikkeling. Het is niet meer mogelijk door de kritische consument en de snelle marktveranderingen om alleen het vastgestelde programma van eisen te ontwikkelen zonder invloed te hebben op de stedenbouwkundige aspecten. Daarnaast constateren de marktpartijen dat de gemeenten niet altijd de expertise hebben om een stedenbouwkundig plan te maken wat resulteert in een sluitende grondexploitatie. Dit heeft als gevolg te hoge budgetten voor het bouw- en woonrijpmaken en geen goede samenhang met de desbetreffende commerciële functies.

*Hebben de gemeenten en de ontwikkelaars interesse of ervaring in een gebiedsontwikkeling waar een marktpartij het proces en de uitvoering van het bouw- en woonrijp maken overneemt volgens het marktgerichte proces ?*

De heer Ashouwer en de heer den Ouden geven aan positief te zijn over het marktgerichte proces op basis van hun ervaring met projecten zoals Kattenbroek en Beverwijk Centrum. Deze ontwikkeling sluit aan met de doelstelling van beide gemeenten om meer faciliterend en meer controlerend te functioneren in plaats van uitvoerend. Daarnaast is de gemeente geen commercieel bedrijf die onnodig financieel risico moeten aangaan met grondexploitaties. Het is de taak van de gemeenten om haar beleidsdoelstellingen te realiseren. Het marktgerichte systeem voldoet dus aan de toekomstige gemeentelijke organisaties structuur. Ook de betrokkenheid in het begin van marktpartijen met veel ervaring in gebiedsontwikkeling heeft volgens de heren een positief effect op de voortgang en het resultaat van de ontwikkeling. De proces- en marktexpertise van de ontwikkelaar zorgt voor een goed opgezet stedenbouwkundig plan wat de basis vormt voor de verdere ontwikkeling. De discussies tussen de gemeente en de marktpartij over de verschillende aspecten van de gebiedsontwikkeling draagt bij tot een realistische ontwikkeling met de implementatie van zowel commerciële als politieke doelstellingen.

Een voorwaarde, die in het marktgerichte proces nog belangrijker wordt, is volgens de gemeente de keuze van de juiste marktpartij. Het moet een partij zijn die ervaring heeft in gebiedsontwikkeling, maar die ook kan samenwerken met een gemeente en te vertrouwen is. Daarnaast moeten duidelijke afspraken gemaakt worden over de kwaliteit en de mogelijkheid om in het proces veranderingen aan te brengen.

Het hedendaagse politieke systeem met het duale stelsel vraagt vaak om invloed van de gemeente gedurende het proces van een belangrijke gebiedsontwikkeling. Het vertrouwen in een marktpartij in het algemeen is dus niet altijd aanwezig binnen een raad. Dit vertrouwen moet volgens de heren van de gemeente nog groeien binnen de politiek om een marktpartij vroeg te betrekken bij een ontwikkeling en om bepaalde publieke taken over te dragen. De ervaring in projecten conform het marktgerichte proces moet de politiek overtuigen dat door middel van duidelijke afspraken met een marktpartij, een gemeente ook haar doelstellingen kan

halen met zelfs minder risico en met minder ambtenaren. Door dit wantrouwen richting de marktpartijen en de gewenste officiële politiek betrokkenheid zal de komende periode vaker een gezamenlijke grondexploitatie worden toegepast dan het marktgerichte proces. Ook de complexiteit en het belang van het project voor de gemeente zal invloed hebben welke samenwerkingsvorm gekozen gaat worden.

ING Vastgoed, Foris Vastgoed en AM Wonen hebben allen goede ervaring met het marktgerichte proces in gebiedsontwikkeling. Vooral de betrokkenheid in het begin stadium is eigenlijk een voorwaarde geworden om te participeren in een gebiedsontwikkeling. Het woon- en winkelgenot is tegenwoordig niet meer alleen verbonden aan de woning of winkel zelf. Juist de opzet en de inrichting en de kwaliteit van het openbaar gebied is bepalend voor de commerciële waarde van de functies bij verkoop en in de toekomst.

De heer de Goede geeft aan dat openbaar gebied bepalend is voor het veilige gevoel in een woonwijk of een winkelcentrum. Hij geeft aan dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de marktpartij en de gemeente om hier aandacht aan te besteden.

De ontwikkelaars geven aan dat volgens het marktgerichte systeem een goede afstemming kan plaatsvinden tussen de grond- en vastgoedexploitatie wat een positief effect heeft op de gehele planning en doorlooptijd van een ontwikkeling.

Het overnemen van het bouw- en woonrijpmaken is volgens de heer Bennema een risico, waardoor het plan goed uitgewerkt moeten worden en duidelijke afspraken gemaakt moeten worden met de gemeente over financiën en de aanbestedingsverplichtingen.

Tevens geven de ontwikkelaars aan dat het vertrouwen in de politiek en het college en de ambtenaren erg belangrijk is in het marktgerichte proces. Een gebiedsontwikkeling duurt circa 8 of 12 jaar, waardoor politieke standpunten kunnen wijzigen.

De ontwikkelaars zijn positief over het marktgerichte proces en voornamelijk over de betrokkenheid in het begin stadium. Het volledig overnemen van het bouw en woonrijpmaken moet wel voldoen aan een aantal voorwaarden. Tevens geven ze aan dat bij grootschalige complexe gebiedsontwikkelingen de betrokkenheid van de gemeente in de grondexploitatie misschien wel gewenst is. Door de onzekerheid over bijvoorbeeld verwervingen, infrastructuur of bodemverontreiniging stimuleert een gezamenlijk grondexploitatie meer om samen problemen op te lossen en samen kansen te creëren.

*Welke voor- en nadelen zijn er voor de gemeenten en de ontwikkelaars als de ontwikkelaar de coördinatie en de uitvoering overneemt van het bouw- en woonrijpmaken volgens het marktgerichte proces en de gemeente meer gaat controleren en faciliteren?*

Hierbij geef ik een opsomming uit het onderzoek wat de voor- en nadelen zijn voor de gemeente en voor de ontwikkelaars om het marktgerichte proces toe te passen.

Gemeenten

Voordelen:

- Gebruik maken van de marktexpertise van de ontwikkelaar, dus een meer marktconform stedenbouwkundig plan
- Geen risico meer lopen in het bouw- en woonrijpmaken.
- Het bouw- en woonrijpmaken wordt zelfs vaak lager dan de vastgestelde budgetten overgedragen aan de marktpartij.

- Minder druk op de gemeentelijke organisatie.

Nadelen:

- Het delen van de invloed op het bepalen en vaststellen van de visie en het stedenbouwkundig plan.
- Minder officiële invloed gedurende de uitvoering van het bouw- en woonrijpmaken, waardoor het moeilijk is om tussentijds de kwaliteit aan te passen.

Ontwikkelaars

Voordeel

- Meer invloed op de haalbaarheid en de opzet van het stedenbouwkundig plan, dus minder risico in de commerciële ontwikkeling.
- Betere afstemming tussen grond- en vastgoedexploitatie, dus positief effect op de planning.
- Het bouw- en woonrijpmaken kan vaak goedkoper gerealiseerd worden dan de vastgestelde budgetten bij de gemeente, dus kunnen grondopbrengsten van de commerciële functies verlaagd worden.

Nadelen

- Het volledige risico hebben van het ontwerp, de aanbesteding en de uitvoering van het bouw- woonrijpmaken

*Welke voorwaarden stellen de gemeente en de ontwikkelaar om te participeren volgens het marktgerichte proces?*

Om een marktgericht proces aan te gaan stellen de gemeenten Beverwijk/Heemskerk en Amersfoort als voorwaarde dat de marktpartij veel ervaring heeft op het gebied van gebiedsontwikkeling, grondexploitaties en samenwerken. Omdat in het marktgerichte proces invloed gedeeld moet worden bij het opzetten van de visie en het stedenbouwkundig plan en de uitvoering van het bouw- en woonrijpmaken volledig wordt overgedragen aan de marktpartij, is de keuze van de marktpartij essentieel voor het slagen van de gebiedsontwikkeling. Tevens moet de politiek worden overtuigd dat deze marktpartij de ervaring heeft en vertrouwd kan worden.

Bij het overdragen van het bouw- en woonrijpmaken moeten tevens duidelijke afspraken gemaakt worden over de kwaliteit en op welke manier dat gecontroleerd kan worden door de gemeente. Daarnaast willen de gemeenten de mogelijkheid hebben om in overleg tussentijds de kwaliteit te kunnen aanpassen. Ook de beheersbaarheid van het openbaar gebied moet een aandachtspunt in het ontwerp en de uitvoering van het bouw- en woonrijpmaken.

Voor de ontwikkelaar is in het begin belangrijk dat er vertrouwen is in de expertise van de gemeente en dat de visie of de doelstelling van de gemeente een realistisch beeld geven. Om een goede haalbaarheidsanalyse te maken met een stedenbouwkundig plan is het noodzakelijk dat de gemeente als partner beschikt over de desbetreffende gebiedsontwikkeling ervaring. De marktgerichte aanpak vraagt om twee professionele partijen, die samen een plan gaan maken. Tevens stellen de ontwikkelaars als voorwaarde dat ze nog invloed kunnen hebben op een eventueel vastgestelde visie van de gemeente. Indien de visie niet realistisch is en de gemeente

hieraan vasthoudt, is de kans groot dat het stedenbouwkundig plan niet goed wordt. Hierdoor wordt het risico groter voor de ontwikkelaar omtrent de grond- en vastgoedexploitatie. Bij het overnemen van het bouw- en woonrijpmaken moet volgens de ontwikkelaars een duidelijk beeld of ontwerp zijn, wat de kwaliteit en doelstelling is van het openbaargebied. Tevens zal bijvoorbeeld een inventarisatie gemaakt moeten worden van de grond omtrent bodemverontreiniging en archeologie. Hierdoor ontstaat een goed toetsingskader voor de beide partijen om onduidelijkheden in de toekomst te voorkomen. Ook op het financiële vlak moeten afspraken worden gemaakt over de budgetten, apparaatskosten en een risicopremie. De heer Bennema geeft aan dat een risicopremie nodig, omdat de ontwikkelaar een ontwerp, aanbestedings- en uitvoeringsrisico heeft. Ook zal een duidelijke project organisatiestructuur opgezet moeten worden met een beschrijving van de taken, de rolverdeling en bevoegdheden van de marktpartij en de gemeente tijdens het gehele ontwikkelingstraject. Doordat de gemeente geen juridische betrokkenheid en ook geen risico heeft, moet volgens de heer Quint voorkomen worden dat de gemeente nieuwe eisen gaat en mag stellen, waarbij de marktpartij uiteindelijk de extra kosten moet gaan betalen. De Europese wetgeving heeft veel invloed op de manier van aanbesteden van ontwerp opdrachten en de realisatie van publieke werkzaamheden. Indien in het masterplan een goed beeld is ontstaan van de publieke werkzaamheden, waaronder het bouw- en woonrijpmaken, moet een analyse gemaakt worden op welke manier aanbesteed mag en moet worden volgens de Nederlandse en Europese wetgeving.

*Bestaan er juridische belemmeringen op het gebied van Nederlandse en Europese wetgeving om de werkzaamheden van het bouw- en woonrijpmaken te laten verzorgen door ontwikkelaars?*

Er zijn geen juridische belemmeringen. De gemeente kan de aanbestedingsverplichtingen overdragen aan de marktpartij als een Europese of openbare aanbesteding noodzakelijk. Door de onduidelijkheid over de invloed van het transparantie beginsel in relatie met de uitspraak in het Conema Arrest over het Europees of openbaar aanbesteden van opdrachten onder de drempelwaarde, is het verstandig om een goede analyse te maken welke opdrachten vallen binnen de Richtlijnen Diensten en Werken. De marktpartij moet wel in staat zijn om de aanbesteding volgens de Richtlijnen uit te kunnen voeren. De aanbesteding moet tevens onafhankelijk en transparant verlopen. Een aannemers/ontwikkelaar die de aanbesteding verzorgt, mag dus zelf of een onderdeel van zijn bedrijf niet meedoen met de aanbesteding.

*Wat voor invloed heeft de Europese wetgeving op de samenwerking tussen de ontwikkelaar en gemeente omtrent het marktgerichte proces en het bouw- en woonrijpmaken?*

Er zijn geen belemmeringen vanuit de Europese wetgeving volgens de heer Stalenberg van Simmons & Simmons om als gemeente exclusief of via een prijsvraag een marktpartij te selecteren. De gemeente kan samen een haalbaarheidsstudie of masterplan maken en de marktpartij kan vervolgens het bouw- en woonrijpmaken gaan aanbesteden. De heer Pijnacker-Hordijk geeft wel aan dat de bijdrage van de gemeente aan deze haalbaarheidsstudie niet meer mag zijn dan 50%. Wel vraagt de Stalenberg zich af of de marktpartij in de haalbaarheidsfase



toch niet (gedeeltelijk) bepaalde diensten (projectontwikkelingsdiensten, procesbegeleiding) ten behoeve van de gemeente verricht. In de meeste gevallen zullen deze diensten onder de zogenaamde 1B-diensten van de Richtlijn Diensten vallen: deze hoeven volgens de Richtlijn Diensten niet Europees te worden aanbesteed. Daarbij is het van belang bij de toepassing van het marktgerichte proces dat de toekomstige ontwikkelingen worden gevolgd over de jurisprudentie van de interpretatie van het transparantie beginsel, die duidelijkheid zal verschaffen over het wellicht toch moeten aanbesteden van deze B-diensten en hiermee wellicht ook op de selectie van de marktpartijen. De selectie van de marktpartij en het maken van een haalbaarheidsstudie vallen dus op dit moment niet binnen de Europese Wetgeving.

Met betrekking tot het stedenbouwkundig en het beeldkwaliteitsplan zou men hetzelfde kunnen stellen, echter zulke plannen zijn waarschijnlijk zogenaamde 1A Diensten, die Europees moeten worden aanbesteed indien zij de drempelwaarde halen (en de gemeente opdrachtgever is en betaald). Indien het drempelbedrag niet wordt gehaald en de gemeente minder dan de helft betaald, is nog wel verdedigbaar dat niet hoeft te worden aanbesteed. Indien die drempelwaarde wel wordt gehaald, wordt dat veel lastiger en zal waarschijnlijk een Europese aanbesteding nodig zijn, volgens de heer Stalenberg.

In deze stedenbouwkundige fase dient men tevens rekening te houden met specifieke opdracht die betrekking hebben op het bouw- en woonrijpmaken, zoals bodemonderzoek of landschappelijk ontwerp van het openbaar gebied of het selecteren van een uitwerkingsbureau. Deze opdrachten vallen waarschijnlijk ook binnen de Richtlijnen Diensten en moeten dan Europees aanbesteed worden als het bedrag hoger is dan de drempelwaarde van €236.945.

Door de uitspraak in het Telautria Arrest stelde de Europese Commissie dat een publicatie van alle overheidsopdrachten verplicht is (ook onder de drempelwaarde) evenals het voeren van enigerlei aanbestedingsprocedures. Uit het recente Coname Arrest lijkt te volgen dat inderdaad altijd een publicatie dient plaats te vinden, maar dat een aanbestedingsprocedure op zich niet verplicht is. De Duitse advocaat generaal mevrouw Stix-Hackl heeft getracht in haar advies aan het Europese hof een nuancering aan te brengen door te stellen dat een opdracht niet altijd aanbesteed hoeft te worden als de waarde van de opdracht werkelijk laag is. Uiteindelijk heeft het Europese Hof dus niet haar advies gevolgd: bekendmaking lijkt altijd verplicht te zijn, omdat buitenlandse gegadigden kennis moeten kunnen nemen van een opdracht. Of een opdracht altijd Europees bekend gemaakt moet worden in relatie met de omvang met de opdracht is nog niet duidelijk aangegeven in deze uitspraak. Eigenlijk biedt de CoNaMe zaak niet veel meer duidelijkheid. Het is wachten op nieuwe uitspraken van het Hof in andere Commissie-zaken, die over ongeveer een jaar worden verwacht.

Het publiceren van publieke opdrachten en werken is dus door deze Europese jurisprudentie een verplichting geworden, wat door zowel de gemeente als de ontwikkelaar meegenomen dient te worden in onderlinge afspraken bij het marktgerichte proces en het overdragen van de aanbestedingsverplichtingen.

Aangezien na de stedenbouwkundige fase pas concrete financiële afspraken worden gemaakt tussen de ontwikkelaar en de gemeente voor de commerciële ontwikkeling en het bouw-en woonrijpmaken, is het noodzakelijk volgens de Europese regelgeving om een marktconforme toets te maken van deze afspraken. De concurrentie mededeling van de EU commissie uit 1997 geeft aan dat financiële afspraken (commerciële én publieke ontwikkelingen), tussen de markt

en de gemeente, die van te voren niet duidelijk zijn vastgesteld, gecheckt moeten worden op marktconformiteit. Deze toets moet worden uitgevoerd door een onafhankelijk bureau en mag een taxatie marge hebben van 5%.

Zoals reeds is beschreven bij de vorig onderzoeksvraag kan de gemeente de aanbestedingsverplichtingen voor opdrachten en werken met een publiek karakter overgedragen aan de ontwikkelaar die voortkomen uit de Nederlandse of Europese wetgeving. De ontwikkelaar heeft de verplichting om te voldoen aan de aanbestedingsrichtlijnen. Door de lopende discussie over het publiceren van publieke opdrachten onder de drempelwaarde is het van belang dat de gemeente en ontwikkelaar duidelijke afspraken maken welke werkzaamheden met een openbaar karakter onderhand en openbaar worden aanbesteed. Een technische verwevenheid kan bijvoorbeeld ontstaan als een publieke functie geïntegreerd is in een commercieel gebouw. De heer Roghmans geeft aan dat bij een grote nadruk op private functie niet aanbesteed hoeft te worden. De heer Stalenberg plaats daarbij een kanttekening dat waarschijnlijk het Europese Hof zal aangeven dat bij een technische verwevenheid met bedragen boven de drempelwaarde, die vallen onder de Richtlijnen Diensten en Werken, aanbesteed of opgesplitst moet worden.

Bij het opstellen van een intentieovereenkomst is het dus van belang om de Europese regelgeving en recente jurisprudentie omtrent samenwerking en aanbesteding te analyseren, zodat duidelijke afspraken gemaakt kunnen worden tussen de gemeente en de ontwikkelaar en later geen juridische problemen ontstaan.

In het volgende hoofdstuk zal deze analyse vertaald worden in een conclusie en wat voor invloed het resultaat heeft op het marktgerichte proces en de drie invalshoeken theorie van de heer van 't Verlaat.

## 8. Conclusie

### 8.1 Inleiding

Zoals beschreven in de inleiding kunnen gebiedsontwikkelingen complexen projecten zijn, waarbij alle know how nodig is om het tot een succes te maken. Een goed opgezette publiek private samenwerking zou dus een belangrijk aspect moeten zijn bij een gebiedsontwikkeling om de uitwisseling van kennis te verhogen. De vraag is dan, zijn wij in Nederland bereid om open te staan voor deze samenwerking in de gebiedsontwikkeling en welke voor- en nadelen zijn hieraan verbonden.

Volgens de heer van 't Verlaat is de rol van de grond- en ontwikkelingsbedrijven van de gemeenten aan forse verandering onderhevig. Gaan de gemeenten dus in de toekomst meer het governance denken van David Harvey toepassen in gebiedsontwikkeling en staan ze open voor een meer intensieve samenwerking met private partijen? En volgen de gemeenten het advies van de Task Force woningbouw van VROM waar een publiek private samenwerking wordt aangegeven als maatregel om de woningbouw productie te verhogen.

De vraag kan vervolgens ook gesteld worden aan de ontwikkelaars hoe zij denken over deze andere manier van samenwerken, welke andere rol zij zouden willen spelen en wat voor voorwaarden zij zouden stellen.

Zijn de gemeente en de ontwikkelaar dus bereid om een vroege samenwerking aan te gaan? Is het voor een gemeente noodzakelijk om altijd de coördinator en de uitvoerder te zijn van de veel publieke aspecten van gebiedsontwikkeling en wil een ontwikkelaar misschien een aantal publieke taken overnemen?

Op basis van deze vragen is een marktgericht proces model voor gebiedsontwikkeling bedacht, waarbij in vroeg stadium wordt samengewerkt tussen de gemeente en de ontwikkelaar en het bouw- en woonrijpmaken voor 100% wordt overgedragen aan de ontwikkelaar. Dit model is vervolgens in dit onderzoek getoetst bij juristen, gemeenten en ontwikkelaars om antwoord te krijgen op hierboven beschreven vragen. Op basis van dit onderzoek dient de volgende probleemstelling beantwoord te worden:

*Is het binnen een gebiedsontwikkeling mogelijk en gewenst als de ontwikkelaar het ontwerp en de uitvoering van het bouw- en woonrijpmaken volgens een meer marktgerichte proces gaat verzorgen en de gemeente meer controlerend gaat opereren. Wat zijn de voor- en nadelen van deze aanpak voor zowel de gemeente als de ontwikkelaar*

In de volgende paragraaf geeft ik een conclusie van het onderzoek in relatie met de probleemstelling. Tevens geeft ik aan wat voor invloed de conclusie van het onderzoek heeft op het marktgerichte proces en de drie invalshoeken theorie van de heer van 't Verlaat.

### 8.2 Onderzoek

Zowel de gemeenten als de ontwikkelaars geven aan dat bij een gebiedsontwikkeling een intensieve samenwerking tussen publieke en private sector steeds belangrijker wordt. ING Vastgoed en Fortis Vastgoed benadrukken zelfs dat een vroegtijdige samenwerking een voorwaarde geworden is bij een complexe gebiedsontwikkeling. Volgens de ontwikkelaars is tegenwoordig door de kritische particuliere en zakelijke consument de stedenbouwkundige

opzet en de commerciële functies intensief verbonden met elkaar. De opzet en de kwaliteit van het openbaar gebied heeft veel invloed op de prijsvorming, op de verkoopbaarheid en dus het verkooprisico van de commerciële functies. Door de vroegtijdige samenwerking hebben de ontwikkelaars invloed op zowel de ruimtelijke als de functionele aspecten van de gebiedsontwikkeling. Zeker als ook het bouw- en woonrijpmaken overgenomen moet worden, is een vroeg tijdige samenwerking een harde randvoorwaarde van de ontwikkelaars. Bij de gemeente in het algemeen is het soms een moeilijke stap om zich in een vroeg stadium te binden aan een marktpartij. De politieke cultuur van “wij kunnen het zelf” en het wantrouwen richting de ontwikkelaar zijn de oorzaak daarvan. De heren Ashouwer en den Ouden van de gemeenten Amersfoort en Beverwijk geven aan een positieve ervaring te hebben met het samenwerken met een ontwikkelaar in een begin stadium en zij zijn positief over de marktgerichte proces. De beide gemeenten geven aan dat door de inbreng van hun marktkennis en hun expertise in gebiedsontwikkeling, het stedenbouwkundige plan een realistischer karakter krijgt en de knelpunten al in de haalbaarheidsfase naar voren komen. Daarentegen vindt de politiek het moeilijk om de beslissingsbevoegdheid in deze haalbaarheidsfase te delen met een marktpartij. De beide heren benadrukken dat de onzekerheid over vroegtijdig samenwerking vaak veroorzaakt wordt, omdat de gemeenten geen kennis hebben van het proces en de aanpak bij een gebiedsontwikkeling. Indien deze kennis meer gaat ontstaan bij de gemeenten, zal een vroegtijdige samenwerking volgens het marktgerichte proces meer toegepast gaan worden.

Doordat bij het marktgerichte proces een meer intensieve samenwerking is tussen de publieke en private sector en nog niet alles vastligt, geven de gemeenten aan dat de keuze van de marktpartij nog belangrijker wordt. Het moet een organisatie zijn die kennis heeft van het opzetten van een gebiedsontwikkeling en het uitvoeren van het bouw- en woonrijpmaken, maar die ook is te vertrouwen en goed kan samenwerken met gemeenten.

De ontwikkelaars kijken bij het marktgerichte proces ook meer naar de expertise van een gemeente op het gebied van gebiedsontwikkeling, de politieke situatie en de leiderschap van een college of een desbetreffende wethouder. Door de lange ontwikkelingsperiodes bij gebiedsontwikkeling en tevens het overnemen van het bouw- en woonrijpmaken is voor de ontwikkelaars het noodzakelijk dat de gemeente een professionele partner is die respect voor het overnemen van het risico in de grond- en vastgoedexploitatie.

Het overdragen van het risico van het bouw- en woonrijpmaken zien de gemeenten als een positieve ontwikkeling. Het sluit aan bij de nieuwe organisatie structuur van de gemeente, waarbij politieke doelstellingen gerealiseerd kunnen worden met controleren en faciliteren in plaats van het risico nemen in de uitvoering van bepaalde publieke werkzaamheden. Een kanttekening daarbij is de hedendaagse politieke cultuur die het soms moeilijk vindt om publieke werkzaamheden voor 100% over te dragen aan de private sector. De politiek vraagt dan om invloed gedurende het ontwikkelingstraject. Men kiest dan vervolgens toch om te participeren in de grondexploitatie om een officiële beslissingsbevoegdheid te krijgen, zodat bijvoorbeeld kwaliteitsveranderingen makkelijker doorgevoerd kan worden.

De ontwikkelaar zijn ook positief om het bouw- en woonrijpmaken over te nemen, omdat een betere afstemming met de commerciële ontwikkeling mogelijk is en het vaak goedkoper kan dan de budgetten van de gemeente. Een voorwaarde voor het overnemen is wel dat duidelijke afspraken gemaakt worden over het kwaliteitsniveau, de rol en de bevoegdheden van de

gemeente, de aanbestedingsverplichtingen (Europese regelgeving) en de financiën (budgetten en risico premie). De ontwikkelaars geven tevens aan dat een participatie van de gemeente bij een complexe gebiedsontwikkeling misschien wel gewenst kan zijn. Door de onzekerheid van zaken in de toekomst kan een gezamenlijk risico en verantwoordelijk positief werken op het oplossen van problemen. Volgens de ontwikkelaars zal per gebiedsontwikkeling bekeken moeten worden of een 100% overname door de ontwikkelaar of een 50%-50% grondexploitatie wenselijk is. Het kan dus ook voorkomen dat de gemeente de grondexploitatie voor 100% gaat uitvoeren, als de politiek dat wilt.

Voor de ontwikkelaar is het overnemen van het bouw- en woonrijpmaken niet het belangrijkste aspect van het marktgerichte proces. Zij vinden de vroegtijdige samenwerking en het invloed op het stedenbouwkundige plan belangrijker.

De Europese wetgeving heeft geen directe belemmering voor het marktgerichte proces, maar de publicatie en aanbestedingsverplichtingen moeten wel goed geanalyseerd worden. Een gemeente kan exclusief en zonder aanbesteding een samenwerking aangaan met een ontwikkelaar om een haalbaarheidsstudie te maken. Indien de gemeente en de ontwikkelaar beide 50% van de haalbaarheidskosten betalen is een Europese aanbesteding binnen de Richtlijn Diensten voor bedragen boven een bedrag van de €236.945 niet nodig. Een stedenbouwkundige opdracht boven de drempelwaarde kan daarentegen vallen binnen de 1A Diensten, waardoor een Europees aanbesteding noodzakelijk is. Indien bij de stedenbouwkundige fase of bij het ontwerpen specifiek ontwerp opdrachten worden gegeven voor werkzaamheden met een publiek karakter, dient men de Richtlijnen Diensten in acht te nemen.

Door het Coname Arrest is ook een publicatie van alle publieke opdrachten enigszins verplicht gesteld. Een nuancering van deze uitspraak over het Europees of regionaal publiceren zal volgen uit toekomstige Arresten. Ook de mogelijke technische verwevenheid van private en publieke functie bij het ontwerp en uitvoering dient in een vroeg stadium bekeken te worden. De gemeente heeft de mogelijkheid om de aanbestedingsverplichtingen volgens de Europese Richtlijnen Werken voor werkzaamheden met een openbaar karakter over te dragen aan de ontwikkelaar.

Tevens moet men bij het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst volgens het marktgerichte systeem de financiële afspraken met de ontwikkelaar voor de commerciële en publieke werkzaamheden getoetst worden op marktconformiteit volgens de concurrentie mededeling van Europese Commissie uit 1997.

Het is zeker verstandig om al tijdens de intentieovereenkomst en de stedenbouwkundig fase een analyse te maken van de invloed van de aanbestedingsverplichtingen van de Europese Wetgeving op de gebiedsontwikkeling.

### 8.3 Het marktgerichte proces

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het marktgerichte proces steeds meer gebruikt wordt bij gebiedsontwikkelingen en dat het resultaat positief is. Het samen opstellen van een Masterplan en een stedenbouwkundig plan wordt door de gemeenten en ontwikkelaar als positief ervaren. Deze marktgerichtheid in de begin fase van een gebiedsontwikkeling zal de komende periode gaan toenemen.

Het uiteindelijk geheel overdragen van het bouw- en woonrijpmaken ligt nog gevoelig bij zowel de gemeenten als de ontwikkelaars. De gemeente wil het graag voor 100% het bouw- en woonrijpmaken overdragen om geen risico lopen, maar wil daarnaast nog wel invloed hebben door de politieke cultuur. Hierdoor hebben de gemeenten vaak de voorkeur voor een tussenvorm op basis van een publiek private samenwerking (50-50) voor de grondexploitatie of het zelf voor 100% uitvoeren.

De ontwikkelaars wil daarentegen duidelijke afspraken maken over het ontwerp, de kwaliteit, de bevoegdheden en de financiën, voordat het risico overgenomen kan worden.

Door de voorwaarden van beide partijen zal het marktgerichte proces meer gebruikt gaan worden bij minder complexe en kleine gebiedsontwikkelingen, zoals een uitbreiding van een woonwijk of een nieuwe wijkcentrum. Bij complexe en grote gebiedsontwikkelingen met een onduidelijke grondexploitatie, zoals bijvoorbeeld in de binnenstad, een herstructurering van een bedrijventerrein of een herontwikkeling met grondverontreiniging, zal een variant op het marktgerichte proces toegepast kunnen worden.

Hierdoor ontstaan twee varianten op het marktgerichte proces die tevens gebruikt kunnen worden bij gebiedsontwikkelingen:

*1. Marktgericht proces met 50%-50% verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijpmaken<sup>36</sup>.*

Initiatief- en planvormingfase blijven dezelfde marktgerichte aanpak houden. Alleen het ontwerp, het aanbesteden en de uitvoering van het bouw- en woonrijpmaken wordt een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De gemeente en de ontwikkelaar hebben nu beide de verantwoordelijkheid en het risico omtrent het ontwerp en de uitvoering van het bouw- en woonrijpmaken. De ontwikkelaar kan in deze variant wel de coördinatie op zich nemen van het ontwerp en de uitvoering.

De gemeente heeft in deze variant haar politieke beslissingsbevoegdheid en de ontwikkelaar heeft de gemeente als volwaardige financiële partner. Hierdoor hebben volgens de ontwikkelaars beide partijen meer dezelfde doelstelling omtrent kwaliteit en financiën in relatie met het bouw- en woonrijpmaken.

Een voorbeeld van deze aanpak is de ontwikkeling van de woonwijk Vathorst in gemeente Amersfoort, waar een vroegtijdige samenwerking heeft plaatsgevonden en de grondexploitatie met het bouw- en woonrijpmaken gezamenlijk wordt uitgevoerd.

*2. Marktgericht proces met 100% bouw- en woonrijpmaken door de gemeente<sup>37</sup>*

Ook in deze variant blijft de initiatief en planvormingfase marktgericht. De gemeente heeft alleen weer de 100% verantwoordelijkheid en het risico van het bouw- en woonrijpmaken. De gemeente en ontwikkelaar maken wel afspraken over het kwaliteitsniveau van het bouw- en woonrijpmaken, zoals is vastgelegd in bijvoorbeeld het beeldkwaliteitplan. De ontwikkelaar heeft in deze variant dus een controlerende functie zoals de gemeente die heeft in het getoetste marktgerichte proces.

De gemeente heeft politiek gezien volledige invloed op het bouw- en woonrijpmaken. De ontwikkelaar heeft bij deze variant geen extra risico, maar toch invloed op de afstemming tussen de ruimtelijke en functionele kwaliteiten.

---

<sup>36</sup> Zie figuur 5

<sup>37</sup> Zie figuur 6

### 1. Marktgericht proces met 50%-50% verantwoordelijkheid van het bouw- en woonrijpmaken

	Initiatief	Planvorming			Realisatie		Beheer
Rol \ fases	Haalbaarheid Ambitie	Stedenbouwkundig plan	Beeldkwaliteit Plan	Ontwerp	Aanbesteden	Uitvoeren	Onderhoud
<b>Gemeente</b>	Opdrachtgever Verantwoordelijk Participierend	Opdrachtgever Verantwoordelijk Participierend	Opdrachtgever Verantwoordelijk Participierend	Opdrachtgever Verantwoordelijk Controlerend	Opdrachtgever Verantwoordelijk Controlerend	Opdrachtgever Verantwoordelijk Controlerend	Opdrachtgever Verantwoordelijk Coördinator
<b>Ontwikkelaar</b>	Opdrachtgever Coördinator	Opdrachtgever Coördinator	Opdrachtgever Coördinator	Opdrachtgever Verantwoordelijk Coördinator	Opdrachtgever Verantwoordelijk Coördinator	Opdrachtgever Verantwoordelijk Coördinator	Overdragen aan gemeente of andere
<b>Bewoner Belegger</b>							Opdrachtgever Verantwoordelijk Coördinator

Intentie-  
overeenkomst

Samenwerkings-  
overeenkomst

Zie figuur 5

### 2. Marktgericht proces met 100% bouw- en woonrijpmaken door gemeente

	Initiatief	Planvorming			Realisatie		Beheer
Rol \ fases	Haalbaarheid Ambitie	Stedenbouwkundig plan	Beeldkwaliteit Plan	Ontwerp	Aanbesteden	Uitvoeren	Onderhoud
<b>Gemeente</b>	Opdrachtgever Verantwoordelijk Participierend	Opdrachtgever Verantwoordelijk Participierend	Opdrachtgever Verantwoordelijk Participierend	Opdrachtgever Verantwoordelijk Coördinator	Opdrachtgever Verantwoordelijk Coördinator	Opdrachtgever Verantwoordelijk Coördinator	Opdrachtgever Verantwoordelijk Coördinator
<b>Ontwikkelaar</b>	Opdrachtgever Coördinator	Opdrachtgever Coördinator	Opdrachtgever Coördinator	Controlerend	Controlerend	Controlerend	Overdragen aan gemeente of andere
<b>Bewoner Belegger</b>							Opdrachtgever Verantwoordelijk Coördinator

Intentie-  
overeenkomst

Samenwerkings-  
overeenkomst

Zie figuur 6

*Veranderingen zijn met rood aangegeven*

In de gemeente Heemskerk is bij het centrumproject Broekpolder de grondexploitatie voor 100% door de GEM gedaan en niet door ING. Er is wel een intensieve samenwerking geweest in de haalbaarheidsfase en het stedenbouwkundig plan. Door de gezamenlijke opdracht voor het maken van het stedenbouwkundig plan met een beeldkwaliteit plan is een toetsingskader gecreëerd wat een onderdeel is van de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de ontwikkelaar.

De keuze welke varianten omtrent het bouw- en woonrijpmaken volgens het marktgerichte proces gebruikt gaat worden, zal dus afhangen van het type gebiedsontwikkeling en welke doelstellingen en voorwaarden de gemeenten en ontwikkelaars zullen hebben.

#### 8.4 De drie invalshoeken theorie

In het onderzoek, waar het marktgerichte proces getoetst wordt, komt naar voren dat zowel de gemeente als de ontwikkelaar het belang ziet van een integrale aanpak bij een gebiedsontwikkeling. Ze geven beide ook aan dat deze afstemming in het begin belangrijk is en daardoor goed aansluit op het marktgerichte proces. Volgens de ontwikkelaar moet in het begin van het marktgerichte proces het stedenbouwkundig plan met het bouw- en woonrijpmaken goed afgestemd zijn op de functies. Tevens moet het ruimtelijk ontwerp en de exploitatie flexibel zijn opgezet, omdat de mogelijkheid aanwezig moet zijn om te anticiperen op toekomstige veranderingen. Voor de ontwikkelaar is deze flexibiliteit belangrijk in het marktgerichte proces, omdat zij het volledige risico hebben van de ontwikkeling van de commerciële functies én van de uitvoering van het bouw- en woonrijpmaken.

Daarnaast vinden de ontwikkelaars het van belang dat expertise aanwezig is in het organiserend vermogen van de gemeente. De ontwikkelaars benadrukken bij het marktgerichte proces het belang van de afstemming tussen de ruimtelijke en functionele kwaliteiten, wat zal resulteren in een goede en flexibele grond- en vastgoedexploitatie.

De gemeenten willen daarentegen een goede kwaliteit van het openbaar gebied zonder teveel financieel risico. Zij vinden ook dat de expertise aanwezig moet zijn bij de marktpartij om bijdrage te leveren aan het organiserend vermogen. De gemeente tonen in het getoetste marktgerichte proces meer aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit en het organiserend vermogen, aangezien de gemeente geen financieel risico heeft bij het bouw- en woonrijpmaken.

De aandachtspunten van de **gemeente** bij het marktgerichte proces zijn aangegeven in het model<sup>38</sup> in het **blauw** en van de **ontwikkelaar** is het **oranje**. Er is duidelijk te zien dat geen overlapping aanwezig over alle drie de aspecten. De functies en middelen zijn onderbelicht bij de gemeente.

#### *Varianten op het marktgerichte proces*

In het marktgerichte proces met 100% grondexploitatie risico voor ontwikkelaar is te zien dat alleen een gezamenlijk belang ontstaat over de ruimtelijke kwaliteit en het proces. In het onderzoek is naar voren gekomen dat ontwikkelaar bij complexe gebiedsontwikkeling meer overlapping wensen in de verantwoordelijkheden en dus de aandachtspunten van beide

---

<sup>38</sup> Zie figuur 7



partijen. De veronderstelling van de ontwikkelaars is dat bij een gezamenlijke grondexploitatie de gemeente waarschijnlijk meer aandacht krijgt voor de financiën en de afzetbaar van de verschillende commerciële functies.

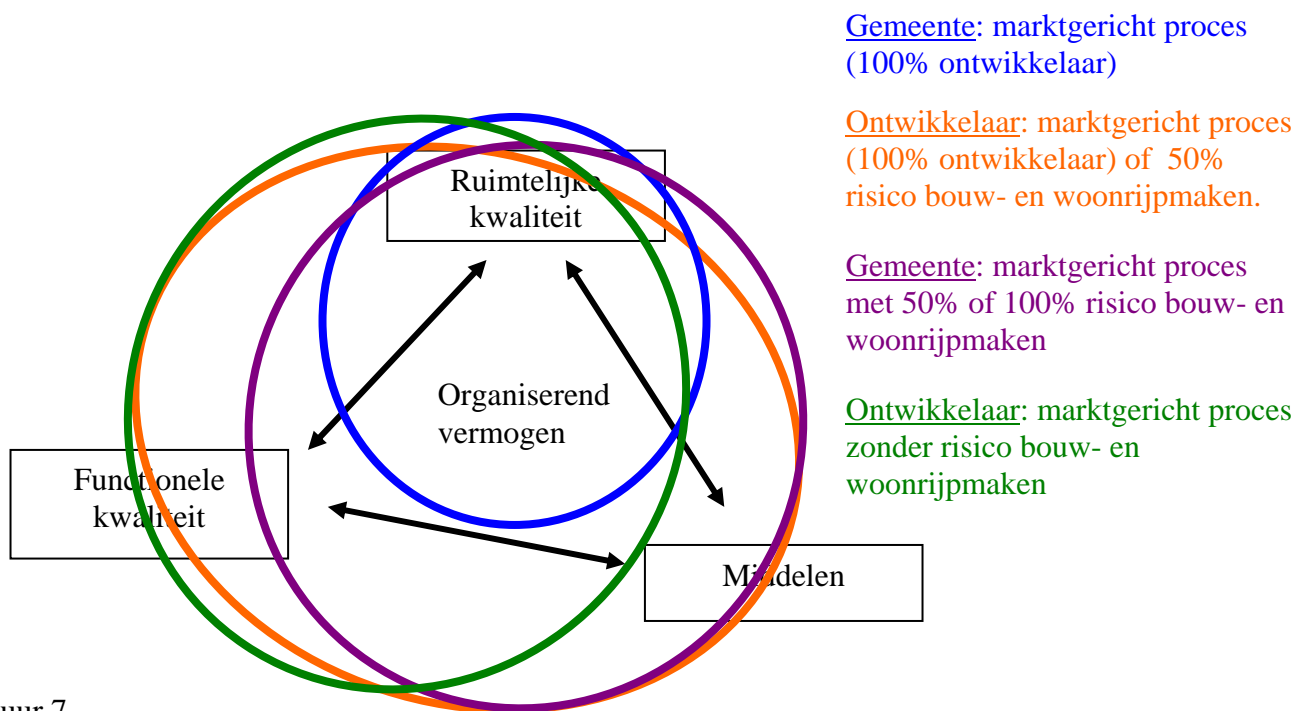
De gemeenten hebben in het onderzoek positief gereageerd om het risico van het bouw- en woonrijpmaken over te dragen, aangezien het aansluit met de toekomstige organisatie structuur van de gemeente. De politiek daarentegen geeft vaak aan dat de gemeente officiële beslissingsbevoegd wil hebben bij het ontwerp en de uitwerking van het openbaar gebied. Op basis van de opmerkingen uit het onderzoek van de gemeenten en de ontwikkelaars zijn twee varianten aangegeven op het marktgerichte proces, die toegepast kunnen worden bij meer complexe gebiedsontwikkelingen. Bij deze varianten blijft de marktgerichtheid in de begin fase gehandhaafd, maar wordt de verantwoordelijk en risico bij het bouw- en woonrijpmaken anders verdeeld.

Eén variant is de verantwoordelijkheid van het bouw- en woonrijpmaken 50%-50% verdelen. Voor de ontwikkelaar zal in deze variant niet veel veranderen qua belangstelling van de invalshoeken, aangezien hij risico blijft lopen in zowel de grond als de vastgoedexploitatie. Bij de gemeente daarentegen zal een verschuiving plaatsvinden naar financiën en ook naar de functionele kwaliteit. Door de medeverantwoordelijkheid en het risico in de grondexploitatie zal de financiën belangrijker geworden voor de gemeente. Ook de aandacht voor de functie zal waarschijnlijk toenemen bij de gemeente, aangezien dit effect heeft op het verloop van de grondexploitatie. Hierdoor ontstaat een meer gezamenlijke interesse en verantwoordelijk voor de drie belangrijke invalshoeken bij gebiedsontwikkelingen. Dit zal waarschijnlijk een positief effect hebben op het proces en voortgang bij complexe gebiedsontwikkelingen. In het model<sup>39</sup> is deze variant aangegeven met paars voor de gemeente en oranje voor de ontwikkelaar

Bij de andere variant neemt de gemeente weer de 100% verantwoordelijkheid van het bouw- en woonrijpmaken. Voor de gemeente zal ten opzichte van een 50% risico in de grondexploitatie niet veel veranderen. Bij de ontwikkelaar zal de belangstelling voor de middelen waarschijnlijk minder worden. De aandacht voor financiën in de gehele gebiedsontwikkeling zal aanwezig blijven, ondanks dat de ontwikkelaar geen risico meer heeft in het bouw- en woonrijpmaken. Door de verbondenheid van de grondexploitatie met de commerciële grondprijzen zal de ontwikkelaar kritisch kijken naar de marktconformiteit van het bouw- en woonrijpmaken. De ontwikkelaar blijft wel aandacht houden voor de afstemming tussen ruimtelijke en functionele kwaliteiten. In het model<sup>39</sup> is deze variant aangegeven met paars voor de gemeente en groen voor de ontwikkelaar.

---

<sup>39</sup> Zie figuur 7



Figuur 7

### 8.5 Resumerend

Uit het onderzoek is gebleken dat het marktgerichte proces steeds meer wordt toegepast bij gebiedsontwikkelingen. Zowel de gemeenten als de ontwikkelaars geven aan positief te zijn over het marktgerichte proces, maar vooral over de intensievere publiek private samenwerking in een vroegtijdig stadium. Zij benadrukken dat door deze samenwerking in het begin van een gebiedsontwikkeling een beter stedenbouwkundig plan wordt gemaakt, wat een positieve invloed heeft op het verdere verloop van de ontwikkeling omtrent voortgang en exploitatie. De gemeenten geven wel aan dat de keuze van de marktpartij in dit proces belangrijker wordt. Ook de ontwikkelaars benadrukken dat door het volledig overnemen van de grond- en vastgoedexploitatie, men vertrouwen moet hebben in de gemeente en het leiderschap van een wethouder of een college.

Door de complexiteit en de lange ontwikkelingsperiode bij gebiedsontwikkelingen geven zij beide aan dat het marktgerichte proces meer toegepast gaat worden in de toekomst. Zij zien vooral op dit moment bij de gemeenten een besef ontstaan, dat een vroegtijdige samenwerking met een marktpartij ook positief kan zijn voor een gemeente in plaats van een bedreiging. .

De gemeenten en ontwikkelaars hebben een meer genuanceerde mening over het andere aspect van het marktgerichte proces, het overdragen van het bouw- en woonrijpmaken. De gemeenten geven aan dat het overdragen van het bouw en woonrijpmaken aansluit op de toekomstige organisatiestructuur van de gemeenten; meer kwaliteit, minder personeel, meer controleren en minder zelf uitvoeren. Zij willen de uitvoering en de coördinatie overdragen, zodat de gemeente minder risico loopt en de gemeentelijke organisatie minder belast wordt. Daarentegen wil de politiek vaak invloed blijven houden op het proces bij belangrijke

gebiedsontwikkelingen in de stad. Deze wens weer niet aan bij het volledig overdragen van het bouw- en woonrijpmaken aan een ontwikkelaar.

De ontwikkelaars zijn bereid het bouw- en woonrijpmaken over te nemen, maar ze vinden in het marktgerichte proces de samenwerking en de invloed in de haalbaarheidsfase het belangrijkste. Zij zien wel voordelen bij het overnemen van deze publieke taken, aangezien een betere afstemming en controle mogelijk is tussen de grond- en vastgoedexploitatie. Deze afstemming kan resulteren in een beter rendement op de commerciële ontwikkeling. Een nadeel is dat een groot risico wordt overgenomen in relatie met het ontwerp, de aanbesteding en de realisatie van het bouw- en woonrijpmaken. De ontwikkelaar stellen als voorwaarden dat duidelijke afspraken gemaakt moeten worden over het kwaliteitsniveau, de rol en de bevoegdheden van de gemeente, de aanbestedingsverplichtingen (Europese regelgeving) en de financiën (budgetten en risico premie). Tevens geven de ontwikkelaars aan dat bij complexe gebiedsontwikkelingen een participatie van de gemeente in de grondexploitatie gewenst kan zijn, aangezien de gemeente meer gestimuleerd wordt om gezamenlijke problemen of knelpunten op te lossen.

Door de opmerkingen van beide partijen over het overdragen van het bouw- en woonrijpmaken kan de conclusie worden getrokken dat het marktgerichte proces niet bij alle gebiedsontwikkelingen gewenst is. Het marktgerichte proces kan wel toegepast worden bij gebiedsontwikkelingen met een minder complexe grondexploitatie. Om de marktgerichte aanpak te behouden bij gebiedsontwikkeling zijn twee varianten bedacht op het marktgerichte proces, die overeenkomen met de wensen van de gemeente en de ontwikkelaar bij een meer complexe en belangrijke gebiedsontwikkeling. Bij deze varianten blijft de publiek private samenwerking in de begin fase gehandhaafd en wordt een flexibiliteit gecreëerd voor de verdeling van het risico bij het bouw- en woonrijpmaken, bijvoorbeeld een gezamenlijk risico (50%-50%) of 100% verantwoordelijkheid voor de gemeente. Aangezien elke gebiedsontwikkeling vraagt om maatwerk, kunnen de gemeente en de ontwikkelaar op basis van hun wensen en hun voorwaarden per project een variant kiezen met een marktgerichte aanpak..

Tot slot is in het onderzoek duidelijk naar voren gekomen dat de Europese wetgeving veel invloed heeft op het marktgerichte proces omtrent een publiek private samenwerking en de aanbestedingsverplichtingen van opdrachten of werkzaamheden met een publiek karakter. Deze wetgeving heeft op dit moment geen directe belemmeringen voor het marktgerichte proces, maar vraagt wel om het nauwkeurig monitoren van de Europese en de Nederlandse Richtlijnen vanaf het begin van het ontwikkelingstraject. De gemeenten en de ontwikkelaars dienen de komende periode de Europese jurisprudentie in acht te nemen ten opzichte van de interpretatie van het transparantie beginsel, dat invloed kan hebben op de manier van samenwerken en de aanbestedingsverplichtingen van publieke diensten en werken onder de drempelwaarden.

## Literatuurlijst

Aedes- Magazine (18 mei 2005)

Europese Commissie, *Overheidsopdrachten in de Europese Unie, Handleiding Commissie: voorschriften van de gemeenschap inzake overheidsopdrachten voor dienstverlening*, Richtlijn 92/50/EEG

Financieel dagblad (20 september 2003).

Groninger Internet Courant (juli 2005)

D. Harvey (1989), *From managerialisme to entrepreneurialisme: the transformation in urban Governance in late capitalism*, in: Geografiska Annaler.

Mr. Robbert D. Luteijn (2004), *Het aanbestedingsrecht dicht uit*, Vastgoedrecht 5/6.

Ministerie van Financiën Kenniscentrum pps (januari 2004), *Europese aanbesteding bij pps gebiedsontwikkelingen*.

Ministerie van Financiën Kenniscentrum pps (april 2004), *Inrichting van het pps-proces bij gebiedsontwikkeling*.

P. Mourik (23 april 2005), artikel *Ambtenaar nieuwe stijl laat anderen werk doen*, krant De Telegraaf .

P. Oussoren (2005), *Publiek-private samenwerking*, Syllabus MCD opleiding Erasmus Universiteit Rotterdam.

Mr. E.H. Pijnacker Hordijk, mr. G.W. van der Bend, mr. J.F. van Nouhuys - 3<sup>e</sup> druk – (2004) -, *Handboek van het Europese en het Nederlandse aanbestedingsrecht*, Sdu uitgevers, Den Haag

Mr. Jean-Paul Schaay (2004), *Publieke-private samenwerking en Europese aanbestedingsrecht*, Vastgoedrecht 4.

Mr E.J. Stalenberg (juli augustus 2005), *Werk in uitvoering*, Simmons & Simmons.

Mr. R.B. Schnepfer (2004), *Aanbestedingsproblematiek*, College MCD opleiding Erasmus Universiteit Rotterdam.

Taskforce woningbouwproductie VROM, Januari (2002), *Achterblijvende woningbouwproductie problematiek en maatregelen*

Dr J. van 't Verlaat, (Augustus 2003), *Integraal stedelijke en regionaal beleid*, MCD opleiding Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr Jan van 't Verlaat, (Januari 2004) reader MCD, *Middelen geld en grond stedelijke gebiedsontwikkeling*, MCD opleiding Erasmus Universiteit Rotterdam.

Dr J. van 't Verlaat, (Augustus 2003), *Stedelijke gebiedsontwikkelingen in hoofdlijnen*, MCD opleiding Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr J. van 't Verlaat, (2004), *Het proces in hoofdlijnen*, College MCD opleiding Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr J. van 't Verlaat, (2004), *Financieel haalbaarheid*, College MCD opleiding Erasmus Universiteit Rotterdam

mr. J.C. van de Water (maart 2004), *Nader uitleg van het transparantiebeginsel leidt tot heroverweging bestaande onderhandse aanbestedingspraktijk*, artikel in B&G.

Dr. G. Wigmans (2004) , *Integrale gebiedsontwikkeling, Het stationsgebied 's Hertogenbosch*, Uitgever SUN Amsterdam.

[www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl)

-Artikel *Europees aanbesteden: het Coname-arrest (Italië, 2005)*, 2 augustus 2005

-Mortiere Arrest (Middelburg, 2001)

-Scala Arrest (Italië, 2001)

-Telaustria Arrest (Oostenrijk, 2000)

[www.curia.eu.int](http://www.curia.eu.int)

[www.simap.eu.int](http://www.simap.eu.int).

[www.vastgoednieuws.nl](http://www.vastgoednieuws.nl)

## **Bijlagen**